caritas international

Parole à l'exil

Faits et signaux

Janvier – septembre 2014

DOSSIER

Le règlement de Dublin III, « lipstick on a pig » ?
Mode d'emploi pour les praticiens de l'asile

Mathieu Beys

www.caritas-int.be

Rédaction: Mathieu Beys, Elvire Delwiche, Michèle Morel

Numéro réalisé avec la collaboration de: Benjamin Corhay, Anne Dussart, Florence Lobert, Matthias Vanhentenryk

Editeur responsable: Gonzalo Dopchie
Rue de la Charité, 43
1210 Bruxelles

Cette revue est adressée gracieusement à nos lecteurs sur simple demande (en version électronique ; version imprimée réservée aux centres de documentation et aux personnes ne disposant pas d'accès à internet).

Toute question, demande d'information ou d'abonnement, suggestion, critique concernant un article ou la situation des migrants en Belgique peut être adressée à Mathieu Beys.
E-mail : m.beys@caritasint.be
Tél : 02/229.36.15 Fax : 02/229.36.36 (merci de préciser le destinataire)

Les données personnelles des abonnés (nom, prénom, adresse électronique ou postale) sont traitées par l'ASBL Caritas international (responsable du traitement) aux fins d'envoi de la présente revue et éventuellement d'autres informations sur les activités de l'association susceptibles d'intéresser les lecteurs. Conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les abonnés bénéficient du droit d'accès et de rectification sur simple demande à l'adresse ci-dessus. Caritas International s'engage formellement à ne pas communiquer les données personnelles des abonnés à des tiers. Les articles et avis de *Parole à l'exil* sont publiés à titre d'information générale et, sauf mention contraire, ne doivent pas être considérés comme une position officielle de l'ASBL Caritas international. Leur reproduction est vivement encouragée, pour autant qu'elle soit faite dans un but non lucratif et à condition de citer la source. Malgré toute l'attention apportée à la rédaction, il est possible que certaines informations soient dépassées au moment où vous les lisez. Il est fortement conseillé de consulter un spécialiste (avocat ou juriste) pour toute question liée à une situation individuelle. Ni les auteurs ni l'ASBL Caritas international ne pourront être tenus responsables des conséquences découlant de l'usage de ces informations.

DOSSIER

Le règlement de Dublin III, « lipstick on a pig » ?
Mode d'emploi pour les praticiens de l'asile

I. Quelques notions-clés concernant Dublin 7

I.1. Rapide historique : de la Convention de Dublin au règlement de Dublin III 7

I.2. L'espace Dublin : 32 pays 8

I.3. Ce qui a véritablement changé avec Dublin III pour les demandeurs de protection. Bref aperçu 8

II. Quel est l'État responsable du traitement de la demande de protection ? 9

II.1. Un seul État responsable à déterminer rapidement 9

II.2. Une conception très limitée de la famille 9

II.3. La liste des critères de responsabilité, à suivre dans l'ordre 10

II.3.1. L'État où se trouve légalement un membre de la famille d'un MENA et, à défaut, l'État où celui-ci a introduit sa demande d'asile 11

II.3.2. L'État où un « *membre de la famille* » réside en tant que bénéficiaire de protection internationale 11

II.3.3. L'État où un « *membre de la famille* » est demandeur de protection sans avoir reçu de décision 11

II.3.4. L'État qui a délivré à la personne un titre de séjour valable ou périmé depuis moins de 2 ans ou un visa valable ou périmé depuis moins de 6 mois 12

II.3.5. L'État par lequel la personne a pénétré irrégulièrement dans l'espace Dublin, moins de 12 mois avant l'introduction de sa demande 13

II.3.6. L'État dans lequel la personne a séjourné pendant au moins 5 mois 13

II.3.7. L'État dans lequel la demande d'asile est introduite si le demandeur d'asile est exempté de visa pour entrer dans cet État 13

II.3.8. L'État où se trouve l'aéroport, en cas de demande introduite dans la zone de transit international 14

II.3.9. Par défaut, le premier État membre où la demande de protection a été introduite 14

II.4. Dans quels cas un État cesse-t-il d'être responsable ? 14

II.4.1. Lorsqu'un État délivre un titre de séjour 14

II.4.2. Lorsque l'étranger a quitté l'UE pendant au moins 3 mois 14

II.4.3. Lorsque l'étranger a quitté l'UE suite à un ordre de quitter le territoire 15

II.5. L'interdiction de transfert en cas de risque sérieux de traitement dégradant 15

II.6. La dérogation aux critères pour les « *personnes à charge* » et pour raisons familiales ou humanitaires 16

II.6.1. L'unité de la famille des personnes qui introduisent simultanément une demande dans le même État 16

II.6.2. Maintenir ou réunir la famille des « *personnes à charge* » 17
II.6.3. Les circonstances humanitaires 17
II.7. L'intérêt supérieur de l'enfant 18
II.8. La possibilité de se déclarer responsable d'une demande de protection 19
III. Comment se déroule une « procédure Dublin » ? 19
III.1. Obligation d'information sur Dublin dès l'introduction de la demande de protection 20
III.2. Prise d'empreintes digitales 21
III.3. Interview Dublin 22
III.4. Éventuelle demande d'informations à un État Dublin 24
III.5. Demande de prise ou de reprise en charge à l'État requis 24
III.6. Réponse de l'État requis 25
III.7. Décision de transfert et notification 26
III.8. Recours effectif contre le transfert 26
III.8.1. Recours effectif et pratique belge douteuse 27
III.8.2. Quels arguments pertinents à l'appui d'un recours ? 28
III.9. Echange d'informations et de données médicales avant le transfert 28
III.10. Transfert effectif du demandeur d'asile vers l'État responsable 29
III.11. Conséquences du transfert tardif : l'État transférant devient responsable 30
III.12. Poursuite de la procédure dans l'État responsable 30
IV. Le droit à l'accueil des demandeurs d'asile en procédure Dublin 31
IV.1. Accueil et recours au CCE contre le transfert Dublin 31
IV.2. Accueil jusqu'au « *transfert effectif* » dans l'État responsable 31
IV.3. Nécessité d'introduire une demande de prolongation de l'accueil 32
V. La détention des demandeurs d'asile en « procédure Dublin » 32
VI. En guise de conclusion 33

À LIRE, À FAIRE

"Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique", Mathieu Beys 35
"The right not to be displaced in international law", Michèle Morel 36
« Sur la grue », Olivier Bailly 37
Colloque EDEM- UCL 4 et 5 décembre 2014 : « La seconde génération du REAC en droit belge : *Le temps des juges* » 37

DOSSIER

Le règlement de Dublin III, « lipstick on a pig » ?

Mode d'emploi pour les praticiens de l'asile

Mathieu Beys[1]

> « *Je suis arrivé dans l'UE par la Grèce, où j'ai vécu environ 4 ans illégalement, aidé par d'autres Algériens. J'ai quitté la Grèce à pied pour le Monténégro, d'où j'ai pris un taxi pour l'Albanie, et ensuite la Serbie et la Roumanie. J'ai été arrêté à la frontière entre Roumanie et Serbie. J'ai été obligé d'introduire une demande d'asile en Roumanie. Ils m'ont laissé le choix : soit je demandais l'asile, soit j'étais placé en centre fermé. Deux mois plus tard, j'ai eu mon interview. J'ai reçu une décision négative. A l'époque, j'étais hébergé dans un centre ouvert à Galati. Les conditions étaient très mauvaises. Il n'y avait ni lits, ni nourriture. On recevait 10 euros tous les 15 jours pour vivre. Beaucoup de gens quittaient le centre pour s'installer dans des squats mais je suis resté. Les gardiens étaient très corrompus. Parfois, je dormais dehors et devais mendier pour avoir quelque chose à manger. Le racisme à l'encontre des étrangers est très présent en Roumanie. Beaucoup de mes amis devaient voler pour manger. Ils se sont retrouvés en prison pour six mois. Les policiers sont souvent violents [on perçoit des larmes dans ses yeux pendant ce récit]. Après cette décision négative, je suis parti de Roumanie en camion vers l'Italie, d'où j'ai pris le train pour la Belgique. J'ai été arrêté dans le train vers Ostende. Ils m'ont transféré au centre fermé, où j'ai introduit une demande d'asile. L'Office des étrangers a demandé mon transfert à la Roumanie qui l'a accepté. J'ai déjà refusé une fois d'embarquer à bord de l'avion qui devait me transféré en Roumanie. Je ne retournerai jamais là-bas ! Je refuse à tout prix de retourner en Roumanie ! Je préfère encore retourner en Algérie !* »[2].

Après avoir subi de nombreux bombardements dans son quartier à Alep, Madame Z., qui a perdu ses deux parents dans le conflit, décide de fuir la Syrie. Après quelques tentatives infructueuses, elle parvient à fuir dans un pays limitrophe. Comme elle ne veut pas enrichir la mafia des passeurs, elle demande un visa auprès de plusieurs ambassades européennes. Elle finit par obtenir un visa touristique Schengen auprès du poste suédois et arrive en avion à Bruxelles. Elle introduit une demande d'asile en Belgique pour rejoindre sa tante, qui y réside. Quelques mois plus tard, elle reçoit une décision lui ordonnant de se rendre en Suède, seul pays où sa demande d'asile peut être examinée, selon les autorités belges. Mme Z., orpheline traumatisée par la guerre pensait pouvoir compter sur la présence de sa tante en Europe. Elle ne connait personne en Suède…

[1] Le titre du présent dossier est inspiré de Steve PEERS, « Revised EU asylum proposals : 'lipstick on a pig' », *Statewatch Analysis*, juin 2011, www.st**a**tew**a**tch.org/**ana**lyses/no-132-**a**sylum.pdf.

[2] Témoignage d'un jeune Algérien qui dit avoir 16 ans rencontré par JRS (JRS Europe, *Protection interrupted. The Dublin regulation's impact on asylum seekers' protection*, pp. 86-87).

Monsieur G. subit des agressions et de sérieuses menaces de mort parce qu'il a eu l'audace de se présenter aux élections dans son pays d'Afrique centrale. Il doit se cacher et se séparer de sa femme et de son jeune enfant pour des raisons de sécurité. Après 14 mois de vie clandestine, sans nouvelles de sa famille, il parvient à fuir son pays grâce à des passeurs qui l'amènent en France et ensuite en Belgique, où il introduit une demande d'asile. Il ne sait toujours pas où se trouve sa femme et son enfant. Grâce à la Croix-Rouge, il apprend après deux mois qu'ils se trouvent aussi en Belgique. Leur procédure d'asile est en phase de recours au CCE après une décision de refus du CGRA. Après plus d'un an de séparation, Monsieur s'installe dans le logement occupé par sa femme. Après quelques mois, Monsieur G. est convoqué à l'Office des étrangers, arrêté et placé dans un centre fermé. Il doit se rendre en France, seul pays compétent pour traiter sa demande d'asile. Il sera à nouveau séparé de sa femme et de son enfant qui souffre de problèmes de santé pour une durée indéterminée...

Ces exemples n'étonneront pas les praticiens de l'asile, travailleurs sociaux, thérapeutes et juristes, régulièrement confrontés aux conséquences inhumaines de l'application du « règlement de Dublin ». Cette législation mise en place au niveau européen dès le début des années 1990 considère que tous les États de l'UE doivent être considérés comme des pays « sûrs » qui respectent les droits fondamentaux des réfugiés. Ce principe, confirmé en 2003 par le règlement de Dublin II, a essuyé de nombreuses critiques, non seulement de la part des ONG[3], mais aussi des Cours européennes. Contrairement à ce que certains États défendaient, il n'est plus question de renvoyer automatiquement un demandeur d'asile vers un autre pays européen lorsqu'il existe un risque de traitement dégradant (point II.5). Ce risque peut être admis par exemple parce que la procédure d'asile de ce pays ne le protège pas correctement ou bien qu'il sera obligé de dormir dans la rue[4]. Les autorités ne peuvent plus se mettre des œillères en considérant que, sous prétexte qu'un pays est membre de l'UE, il ne viole pas les droits de l'homme et qu'on peut donc y renvoyer sans danger les demandeurs d'asile sans examiner leur situation concrète[5]. Suite à ces décisions de la justice européenne, on pouvait espérer des améliorations importantes dans la troisième version du règlement de Dublin, notamment pour éviter la séparation des familles. Malheureusement, même si on relève quelques progrès, il n'y a aucune remise en cause du dogme initial, aucun mécanisme de solidarité entre États, aucune suspension généralisée des transferts vers les pays qui violent notoirement les droits des demandeurs d'asile, pas d'interdiction de séparer les familles. Madame Z. et Monsieur G., déjà malheureux et malmenés sous l'empire du règlement de Dublin II, ne seront pas nécessairement mieux lotis depuis le 1er janvier 2014, date à laquelle le « règlement de Dublin III » est applicable.

Dans le présent article, on ne se contentera pas de signaler ce qui a changé par rapport à la situation antérieure sous l'empire du règlement de Dublin II (les lecteurs pressés ou déjà familiarisés avec la « procédure Dublin » consulteront le bref aperçu au point I.3). Il s'agit d'offrir un petit guide pratique aux praticiens confrontés à cette réglementation qui demeure très complexe pour tenter de protéger au mieux les droits fondamentaux des demandeurs d'asile (la table des matières détaillées permet en principe au professionnel confronté à une

[3] Voir notamment Forum réfugiés, ECRE, Hungarian Helsinki Comittee, *Dublin II Regulation. Lives on hold. European comparative report*, février 2013, 132 p. ; JRS Europe, *Protection interrupted. The Dublin regulation's impact on asylum seekers' protection*, juin 2013, 246 p.

[4] CEDH (GC), M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, § 298-320 (défaillance de la procédure d'asile) et § 249-263 (absence d'accueil).

[5] CEDH (GC), M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, § 338-340. La CJUE continue à défendre le concept de présomption de respect des droits fondamentaux par tous les États membres de l'UE, ce qui revient à perpétuer une fiction (CJUE, NS c. Secretary of State for the Home Department, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011, § 77-94).

question particulière de consulter directement la partie pertinente, sans qu'il ne soit nécessaire de lire l'ensemble du texte). Après avoir rappelé quelques principes généraux (I), il faudra aborder la question-clé du mécanisme de « Dublin » : Quel État est responsable de la demande d'asile ? (II) Seront passés en revue non seulement les critères de détermination de l'État responsable d'une demande de protection, mais aussi les possibilités d'effacement et de dérogations, notamment en cas de risque de traitement dégradant. Une attention particulière sera accordée aux situations familiales et à l'intérêt supérieur de l'enfant. Ensuite, il faudra parcourir les différentes étapes de la « procédure Dublin », depuis l'introduction de la demande de protection jusqu'à l'arrivée dans l'État responsable, en passant par le recours contre la décision de transfert qui doit être « effectif », ce qui n'est pas sans conséquences (III). Cette partie abordera notamment les questions suivantes : Quelles informations le demandeur va-t-il recevoir ? À quels délais faut-il faire attention ? À partir de quand la Belgique devient-elle responsable si un demandeur d'asile n'est pas expulsé vers « l'État Dublin » ? Le droit à l'accueil est évidemment une condition indispensable pour vivre dignement et faire valoir ses droits dans la procédure. Les spécificités de l'accueil au cours de la « procédure Dublin » seront également examinées (IV). Enfin, la détention – fréquente en pratique – des personnes en attente d'une décision de transfert ou de son exécution, fait l'objet d'un encadrement un peu plus précis qu'auparavant (V).

I. Quelques notions-clés concernant Dublin

I.1. Rapide historique : de la Convention de Dublin au règlement de Dublin III

Le Règlement « établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers » (ci-après « règlement de Dublin III » ou « règlement ») est un instrument adopté par le Conseil de l'UE et le Parlement européen en 2013. Il fait suite à un règlement datant de 2003, lui-même successeur d'une convention conclue à Dublin en 1990 par certains États[6], dont certains principes étaient déjà contenus en 1985 dans les célèbres accords de Schengen signés par cinq pays dont la Belgique[7]. C'est la raison pour laquelle on parle également de « règlement Dublin II » et à présent de « règlement de Dublin III ».

L'objectif des États de l'UE était multiple et n'a pas changé:

- garantir un accès rapide et effectif à la procédure d'asile au sein d'un espace européen commun ;

[6] Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, faite à Dublin le 15 juin 1990, à Rome le 7 décembre 1990 et à Luxembourg le 13 juin 1991, approuvée par la loi belge du 11 mai 1995 (MB 30 septembre 1995).

[7] Accord du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union Economique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (MB 29 avril 1986), approuvé par la loi belge du 18 mars 1993 (MB 15 octobre 1993). Ces accords ont été conclus en dehors du cadre de l'UE par certains États membres, avant d'être intégrés dans la politique communautaire de l'UE par le traité d'Amsterdam. Depuis lors, on parle de « l'acquis Schengen ». Pour un bref et clair historique de Schengen, voir le site de la direction générale « Justice et Affaires intérieures » de la commission européenne http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_fr.htm

- établir un seul État membre comme responsable pour éviter les demandes multiples dans plusieurs États (« asylum shopping ») et empêcher que des États se renvoient mutuellement la responsabilité du traitement de certains dossiers d'asile (« demandeurs sur orbite »).

Le règlement de Dublin est considéré comme une « pièce maîtresse » du régime d'asile européen commun (RAEC) que l'UE appelle de ses vœux. Contrairement à une directive, le règlement est directement applicable sans aucune transposition dans les législations nationales. Il n'est donc pas nécessaire que le parlement belge modifie la loi pour pouvoir tirer directement des droits du nouveau règlement[8].

I.2. L'espace Dublin : 32 pays

Le règlement de Dublin III s'applique dans 32 pays européens. Il s'agit des 28 pays de l'Union européenne (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Finlande, Suède et Royaume-Uni) ainsi que 4 pays associés au règlement de Dublin (Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein). On peut donc parler d'un « espace Dublin », plus large que l'UE et donc a fortiori, beaucoup plus large que l'espace Schengen.

I.3. Ce qui a véritablement changé avec Dublin III pour les demandeurs de protection. Bref aperçu

On peut lister les principaux changements, ajouts ou nouveautés, issus du règlement de Dublin III ou de la jurisprudence, ayant un impact sur les demandeurs d'asile comme suit :

- application du règlement à toutes les demandes de protection internationale (asile et protection subsidiaire) ;
- insertion de la notion de « proche » qui élargit les possibilités de réunification familiale pendant le traitement de la demande, surtout pour les MENA (points II.2., II.3.1.) ;
- insertion de la notion de « personne à charge » qui élargit timidement les possibilités de réunification familiale (point II.6) ;
- clarification des conditions de la cessation de la responsabilité d'un État (point II.4.) ;
- prise en compte de l'interdiction de transfert en cas de risque de traitement inhumain et dégradant (point II.5) ;
- obligation de fournir des brochures d'information détaillées au demandeur d'asile dans une langue qu'il comprend (point III.1) ;
- droit à un recours effectif (point III.7) et droit à l'accueil pendant l'examen du recours (point IV) ;
- droit à l'accueil jusqu'au « transfert effectif » vers l'État responsable (point IV) ;
- condition de nécessité pour la détention et nouveau calcul pour le délai maximum (point V).

[8] « Aux termes de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, le règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Dès lors, en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit de l'Union, il est apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger » (CJUE [GC], C-394/12, Abdullahi, 10 décembre 2013, § 48).

II. Quel est l'État responsable du traitement de la demande de protection ?

II.1. Un seul État responsable à déterminer rapidement

L'Office des étrangers doit déterminer quel État membre est responsable de la demande de protection « *dès que l'étranger introduit une demande d'asile* »[9] que ce soit à la frontière ou sur le territoire.

L'État membre responsable de la demande d'asile est normalement déterminé en fonction de « *la situation qui existait au moment où le demandeur d'asile a présenté sa demande pour la première fois auprès d'un État membre.* »[10]. Cependant, on relève deux exceptions à ce principe. Premièrement, lorsqu'il s'agit de réunir des membres d'une même famille, éventuellement élargie, les autorités doivent tenir compte d'éléments postérieurs à deux conditions :

1) ces éléments sont produits avant l'acceptation d'une (re)prise en charge par un autre État membre ;
2) le demandeur de protection n'a pas encore reçu de première décision au fond[11].

Deuxièmement, lorsque le demandeur d'asile est retourné hors de l'UE, volontairement ou non, même pour une très courte période, suite à un ordre de quitter le territoire mettant fin à se procédure d'asile ou lorsqu'il a séjourné trois mois ou plus hors de l'UE après avoir vu sa demande retirée ou rejetée dans un État membre, on doit procéder à une nouvelle procédure de détermination de l'Etat responsable et les compteurs sont donc remis à zéro (voir points II.4.2 et II.4.3).

Avant de passer en revue tous ces critères, il faut s'attarder sur la notion de famille pour éviter les malentendus.

II.2. Une conception très limitée de la famille

La définition de la famille prévue par le règlement de Dublin III est toujours très restrictive puisque les « *membres de la famille* », sont « *dans la mesure où la famille existait déjà dans le pays d'origine, les membres suivants de la famille du demandeur présents sur le territoire des États membres:*

- *le conjoint du demandeur, ou son ou sa partenaire non marié(e) engagé(e) dans une relation stable, lorsque le droit ou la pratique de l'État membre concerné réserve aux couples non mariés un traitement comparable à celui réservé aux couples mariés, en vertu de sa législation relative aux ressortissants de pays tiers,*
- *les enfants mineurs des couples visés au premier tiret ou du demandeur, à condition qu'ils soient non mariés et qu'ils soient nés du mariage, hors mariage ou qu'ils aient été adoptés au sens du droit national,*

[9] Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « loi sur les étrangers »), art. 51/5.
[10] Règlement de Dublin III, art. 7 § 2.
[11] Règlement de Dublin III, art. 7 § 3.

- *lorsque le demandeur est mineur et non marié, le père, la mère ou un autre adulte qui est responsable du demandeur de par le droit ou la pratique de l'État membre dans lequel cet adulte se trouve,*

- *lorsque le bénéficiaire d'une protection internationale est mineur et non marié, le père, la mère ou un autre adulte qui est responsable du bénéficiaire de par le droit ou la pratique de l'État membre dans lequel le bénéficiaire se trouve* »[12].

Lorsque le règlement impose aux États de réunir les « *membres de la famille* », à certaines conditions abordées plus loin, cette obligation ne s'étend qu'aux personnes mentionnées ci-dessus. L'obligation de regroupement ne concerne donc quasiment que la famille nucléaire.

À côté des « *membres de la famille* », le règlement inclut désormais la notion de « *proche* », définie comme « *la tante ou l'oncle adulte ou un des grands-parents du demandeur qui est présent sur le territoire d'un État membre, que le demandeur soit né du mariage, hors mariage ou qu'il ait été adopté au sens du droit national* »[13]. Pour le règlement de Dublin III, les enfants majeurs, les parents d'un demandeur de protection majeur, les frères et sœurs, neveux et nièces, petits-enfants notamment, ne sont en principe ni des « *membres de la famille* » ni des « *proches* » du demandeur d'asile, ce qui est regrettable et parfois lourd de conséquences. Dans la suite du texte, les guillemets signaleront que nous utiliserons ces notions dans le sens étroit visé par le règlement.

II.3. La liste des critères de responsabilité, à suivre dans l'ordre

Le règlement détermine l'État responsable selon une hiérarchie des critères assez précise. Pour savoir quel est l'État responsable, il faut donc examiner les critères dans l'ordre du règlement[14]. Si l'on ne se trouve pas dans les conditions prévues par le premier critère, il faut examiner le deuxième, et, à défaut, le suivant, et ainsi de suite. Par conséquent, un critère n'est valable que si les critères précédents ne sont pas applicables à la situation examinée. La lecture d'une disposition isolée de son contexte peut aboutir à un résultat erroné. Par exemple si une personne introduit une demande de protection dans la zone de transit international de l'aéroport de Bruxelles, on ne doit pas en conclure trop rapidement que la Belgique serait responsable[15] (point II.3.8). Ce sera le cas uniquement si tous autres critères précédents ne trouvent pas à s'appliquer. Dans notre exemple, si ce demandeur dispose par exemple d'un visa délivré par un poste diplomatique italien 5 mois auparavant, l'Italie sera responsable (point II.3.4), même si sa demande est introduite dans la zone aéroportuaire de Belgique.

Les critères doivent être examinés en se basant sur « *la situation qui existait au moment où le demandeur a introduit sa demande de protection internationale pour la première fois auprès d'un État membre* »[16]. Toutefois, lorsque les critères permettent de réunir des familles (point II.3.1., II.3.3 et II.6.), les États doivent prendre en considération toute preuve « *attestant la présence sur le territoire d'un État membre de membres de la famille, de proches ou de tout autre parent du demandeur* », à condition que ces preuves soient produites avant qu'un autre

[12] Règlement de Dublin III, art. 2, g).
[13] Règlement de Dublin III, art. 2, h).
[14] Règlement de Dublin III, art. 7 § 1.
[15] Comme le laisserait penser une lecture isolée de l'art. 15 du règlement : « *Lorsque la demande de protection internationale est présentée dans la zone de transit international d'un aéroport d'un État membre par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride, cet État membre est responsable de l'examen de la demande*. »
[16] Règlement de Dublin III, art. 7 § 2.

État membre n'accepte la requête aux fins de (re)prise en charge, et que les demandes de protection antérieures introduites par le demandeur n'aient pas encore fait l'objet d'une première décision sur le fond[17].

II.3.1. L'État où se trouve légalement un membre de la famille d'un MENA et, à défaut, l'État où celui-ci a introduit sa demande d'asile

Si le demandeur de protection est mineur non accompagné (MENA)[18], il faut se demander si un « *membre de sa famille* » (par priorité le conjoint s'il est marié) ou un frère ou une sœur, ou, à défaut, un « *proche* » qui peut s'occuper de lui, ne se trouve pas légalement dans un État membre. Si c'est le cas, cet État est responsable de la demande de protection, à condition que cette solution soit dans « *dans l'intérêt supérieur du mineur* » [19]. Une séparation entre un enfant et ses parents (biologiques, adoptifs ou nourriciers) ne peut être acceptée qu'en dernier ressort[20]. Lorsque plusieurs membres de la famille élargie se trouvent légalement dans plusieurs États membres, c'est encore en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'on décidera quel État traitera sa demande de protection[21].

Lorsqu'aucun membre de la famille élargie ne se trouve légalement dans un État membre, c'est l'État où le mineur a introduit sa demande d'asile en dernier lieu[22] qui est responsable[23]. Ceci signifie que les mineurs dans cette situation ne peuvent plus être renvoyés vers le premier État où ils ont introduit une première demande d'asile[24].

II.3.2. L'État où un « *membre de la famille* » réside en tant que bénéficiaire de protection internationale

Si un « *membre de la famille* » du demandeur d'asile a été admis à résider en tant que bénéficiaire de protection dans un État membre, c'est celui-ci qui est responsable de la demande d'asile, « *à condition que les intéressés en aient exprimé le souhait par écrit* »[25]. Cette règle est valable également si le lien familial n'existait pas encore dans le pays d'origine du demandeur.

II.3.3. L'État où un « *membre de la famille* » est demandeur de protection sans avoir reçu de décision

Si le demandeur d'asile a, dans un État membre, un « *membre de sa famille* » dont la demande de protection n'a pas encore fait l'objet d'une première décision sur le fond, cet État est responsable de l'examen de la demande d'asile, toujours « *à condition que les intéressés en*

[17] Règlement de Dublin III, art. 7 § 3.
[18] Le mineur doit avoir moins de 18 ans (Règlement de Dublin III, art. 2, i) et j)).
[19] Règlement de Dublin III, art. 8 § 1 et 2.
[20] CIDE 9 et 16 ; Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observation générale n ° 14 (2013), § 59-61.
[21] Règlement de Dublin III, art. 8 § 3.
[22] Ce raisonnement est basé sur l'intérêt supérieur de l'enfant (CJUE, C-648/11, 6 juin 2013, MA et autres c. Secretary of State for the Home Department, § 66, http://curia.europa.eu).
[23] Règlement de Dublin III, art. 8 § 4.
[24] Une décision de transfert du mineur dans un pays où il avait précédemment demandé l'asile et où un membre de sa famille « pourrait » éventuellement obtenir un séjour légal viole l'article 8 §4 du règlement de Dublin III (CCE n° 131.378 du 14 octobre 2014).
[25] Règlement de Dublin III, art. 9.

aient exprimé le souhait par écrit » [26]. Il est regrettable que le règlement exige qu'aucune décision n'ait été prise au fond dans la procédure du « *membre de la famille* » pour pouvoir réunir celle-ci. Lorsqu'une première décision sur le fond a déjà été prise au sujet du « *membre de la famille* » par l'autre État membre, la réunion de la famille ne se fera pas sur base de ce critère, alors que la procédure d'asile en appel peut durer longtemps et prolonger la séparation des familles. Au cas où il existerait un lien de dépendance, on pourra éventuellement se baser sur les obligations concernant les personnes à charge (voir II.6.). A défaut, on pourra toujours invoquer les considérations liées à la vie familiale et au caractère disproportionné d'une longue séparation, mais ce sera alors au bon vouloir des États (voir II.6. à II.8).

II.3.4. L'État qui a délivré à la personne un titre de séjour valable ou périmé depuis moins de 2 ans ou un visa valable ou périmé depuis moins de 6 mois

Si le demandeur de protection est titulaire d'un titre de séjour (sauf ceux qui sont délivrés pendant l'examen d'une demande d'autorisation de séjour ou d'une demande de protection, y compris une procédure « Dublin »[27]) ou d'un visa délivré par un autre État membre, en cours de validité ou périmé depuis moins de 2 ans (pour le titre de séjour) ou 6 mois (pour le visa), l'État qui l'a délivré est responsable[28]. Si plusieurs États ont délivré un titre de séjour ou visa à la même personne, sera responsable l'État qui a délivré le titre de séjour ou, à défaut, le visa ayant la plus longue durée de validité ou, en cas de durée de validité identique, l'État membre qui a délivré le titre de séjour ou le visa dont l'échéance est la plus lointaine[29]. Lorsque le titre de séjour est périmé depuis moins de deux ans ou que le visa qui lui a permis d'entrer en Europe est périmé depuis moins de 6 mois, l'État qui l'a délivré n'est responsable qu' « *aussi longtemps que le demandeur n'a pas quitté le territoire des États membres* »[30]. Cette responsabilité vaut même si le titre de séjour ou le visa « *a été délivré sur la base d'une identité fictive ou usurpée ou sur présentation de documents falsifiés, contrefaits ou invalides* », sauf si l'État en question peut établir « *qu'une fraude est intervenue après la délivrance du document ou du visa* »[31], par exemple en démontrant que le demandeur en cause est Monsieur Y. qui se fait passer frauduleusement pour Monsieur X. en utilisant son document régulièrement délivré. Concernant le visa, il faut préciser que l'État responsable est logiquement celui qui a pris la décision d'octroyer le visa, même lorsque celui-ci a été délivré par le poste diplomatique d'un autre État membre qui n'a fait que représenter le premier dans un pays où il n'est pas représenté par ses propres diplomates[32].

Si le titre de séjour est périmé depuis plus de 2 ans ou que le visa n'est plus valable depuis plus de 6 mois, et que le demandeur n'a pas quitté l'espace Dublin, l'État membre dans lequel la demande de protection est introduite sera responsable[33].

Ce critère est particulièrement mal compris et mal vécu par bon nombre de demandeurs d'asile qui pensent, à tort, comme on l'a vu, qu'un visa «Schengen » permet d'introduire une demande d'asile au choix dans l'ensemble des États faisant partie de « l'espace Schengen ».

[26] Règlement de Dublin III, art. 10.
[27] Règlement de Dublin III, art. 2, l).
[28] Règlement de Dublin III, art. 12.
[29] Règlement de Dublin III, art. 12 § 3.
[30] Règlement de Dublin III, art. 12 § 4.
[31] Règlement de Dublin III, art. 12 § 5.
[32] Règlement de Dublin III, art. 12 § 2.
[33] Règlement de Dublin III, art. 12 § 4 al. 2.

Enfin, notons que le demandeur titulaire d'un visa délivré par un État membre n'a aucun intérêt à le cacher puisque les autorités pourront de toutes façons le vérifier en consultant le système d'information sur les visas (VIS), une des plus grandes bases de données au monde, qui conserve les données personnelles et biométriques (empreintes digitales) des demandeurs de visa de court séjour pour les pays de l'UE[34].

II.3.5. L'État par lequel la personne a pénétré irrégulièrement dans l'espace Dublin, moins de 12 mois avant l'introduction de sa demande

Lorsqu'une personne venant d'un pays tiers a pénétré irrégulièrement dans l'espace Dublin par la frontière terrestre, maritime ou aérienne d'un État membre, celui-ci est responsable dans les 12 mois après la date du franchissement irrégulier de la frontière[35].

II.3.6. L'État dans lequel la personne a séjourné pendant au moins 5 mois

A défaut de savoir comment la personne a franchi la frontière extérieure de l'espace Dublin, ou si plus de 12 mois se sont écoulés depuis son entrée irrégulière, l'État responsable sera celui où le demandeur « *a séjourné pendant une période continue d'au moins cinq mois avant d'introduire sa demande de protection* »[36]. Si plusieurs séjours d'au moins cinq mois ont été effectués dans des États différents, c'est l'État du dernier séjour qui est responsable. Ce séjour pourra se prouver par différents moyens, de la même manière que le franchissement irrégulier de la frontière (voir point III.5).

II.3.7. L'État dans lequel la demande d'asile est introduite si le demandeur d'asile est exempté de visa pour entrer dans cet État

Si un étranger entre sur le territoire d'un État membre dans lequel il est exempté de visa et introduit ensuite une demande de protection dans un autre État qui lui aurait exigé un visa, c'est le premier État qui est compétent[37]. Si le demandeur de protection est aussi exempté de visa pour entrer dans l'autre État membre où la demande de protection est introduite, c'est celui-ci qui est compétent[38].

---

[34] Voir Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), art. 13 ; Règlement CE n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), art. 21.

[35] Règlement de Dublin III, art. 13 § 1er.

[36] Règlement de Dublin III, art. 13 § 2.

[37] Règlement de Dublin III, art. 14 § 1er. L'UE pratique une politique commune de visas de court séjour, mais l'Irlande et le Royaume-Uni n'y participent pas et pourraient donc être concernés par ce cas de figure. Pour savoir qui est soumis à l'obligation de visa, consulter la version consolidée du règlement n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, http://eur-lex.europa.eu .

[38] Règlement de Dublin III, art. 14 § 2.

II.3.8. L'État où se trouve l'aéroport, en cas de demande introduite dans la zone de transit international

Lorsqu'une demande de protection est introduite dans la zone de transit international d'un aéroport d'un État membre, c'est cet État qui est responsable de l'examen de la demande[39].

II.3.9. Par défaut, le premier État membre où la demande de protection a été introduite

Lorsque la responsabilité ne peut être déterminée par aucun des critères résumés ci-dessus, c'est le « *le premier État membre auprès duquel la demande de protection internationale a été introduite* » qui est responsable du traitement de la demande[40]. Il s'agit en principe de l'État dans lequel une première demande de protection a été introduite au sein de l'espace Dublin.

L'examen dans l'ordre des critères décrits ci-dessus aboutit à désigner un État qui sera responsable de l'examen de la demande de protection. Cependant, on ne peut pas se limiter à cette seule étape parce qu'il arrive que l'État désigné par les critères cesse d'être responsable, en fonction des causes de cessation qu'il convient d'analyser brièvement.

II.4. Dans quels cas un État cesse-t-il d'être responsable ?

II.4.1. Lorsqu'un État délivre un titre de séjour

L'État qui délivre un titre de séjour, y compris un « document matérialisant l'autorisation de se maintenir sur le territoire en attendant que prennent fin les circonstances qui font obstacle à l'exécution d'une mesure d'éloignement », devient responsable de l'examen de sa demande de protection, même si les critères en désignent un autre, sauf si ce titre de séjour a été délivré pendant l'examen d'une demande d'autorisation de séjour ou d'une demande de protection, y compris une « procédure Dublin »[41].

II.4.2. Lorsque l'étranger a quitté l'UE pendant au moins 3 mois

Si l'État responsable au sens des critères, après avoir déjà rejeté la demande de protection de cette personne (ou si cette demande avait été retirée par l'étranger), prouve que le demandeur a quitté le territoire des États membres pendant une durée d'au moins 3 mois, celui-ci n'a plus l'obligation de la reprendre en charge, sauf si cet État lui a délivré un titre de séjour (au sens donné au point ci-dessus) qui est toujours valable[42]. Par conséquent, lorsqu'il est établi que la personne a passé 3 mois ou plus en dehors de l'UE (élargie à l'espace Dublin), l'État où la demande de protection est introduite doit procéder à une nouvelle « procédure Dublin » pour déterminer l'État responsable, et ne peut donc plus se baser sur la situation qui existait au

[39] Règlement de Dublin III, art. 15.
[40] Règlement de Dublin III, art. 3, § 2 al. 1er.
[41] Règlement de Dublin III, art. 19 §1er (pour la responsabilité) et art. 2, l) (pour la définition du titre de séjour).
[42] Règlement de Dublin III, art. 19 §2.

moment où la personne introduisait pour la première fois une demande de protection dans l'UE[43].

II.4.3. Lorsque l'étranger a quitté l'UE suite à un ordre de quitter le territoire

Lorsque l'État responsable au sens des critères, après avoir déjà rejeté la demande de protection concernant de cette personne (ou si cette demande avait été retirée par l'étranger), prouve que l'étranger a quitté le territoire des États membres « *en exécution d'une décision de retour ou d'une mesure d'éloignement délivrée à la suite du retrait ou du rejet de la demande* », il n'est plus obligé de le reprendre en charge[44]. Toute demande de protection introduite après « *un éloignement effectif* » doit être considérée comme une nouvelle demande donnant lieu à une nouvelle « procédure Dublin »[45]. Le retour, volontaire ou forcé, en dehors de l'UE (élargie à l'espace Dublin) d'un demandeur d'asile débouté suite à un ordre de quitter le territoire remet donc les compteurs à zéro, comme au point précédent. Ceci vaut quelle que soit la durée du séjour passé en dehors de l'UE, même si elle est inférieure à trois mois.

II.5. L'interdiction de transfert en cas de risque sérieux de traitement dégradant

Depuis la retentissante condamnation de la Belgique et de la Grèce par la Cour européenne des droits de l'homme en 2011, il n'est plus question de faire aveuglément confiance aux États de l'UE[46]. Le règlement de Dublin en prend acte en évoquant une impossibilité de transférer un demandeur « *parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe* » dans État responsable selon les critères Dublin, « *des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant* »[47]. Cette formulation est maladroite et pourrait induire en erreur. En réalité, le transfert est interdit de manière absolue (et pas seulement « impossible ») dans tous les cas où il comporte un risque de traitement inhumain ou dégradant[48]. Ce risque peut résulter de différents facteurs (et pas seulement en cas de « *défaillances systémiques* »), par exemple :

- le risque de refoulement du pays de transfert vers un pays de persécution ;
- le risque de détention ou d'accueil dans des conditions inhumaines ;

[43] Règlement de Dublin III, art. 19 §2, al. 2. La même règle s'applique lorsqu'un demandeur quitte l'UE pendant la procédure Dublin (art. 20 § 5). Sous l'empire de Dublin II, le Conseil d'État avait considéré, concernant la reprise par l'Allemagne après un séjour prouvé de plus de trois mois en dehors de l'UE, que : « *la Belgique a régulièrement pu demander à l'Allemagne la reprise du requérant et, celle-ci l'ayant accepté, elle ne commet aucune illégalité en lui refusant le séjour et en prenant les dispositions utiles en vue de le remettre aux autorités allemandes* » (CE n° 164.516 du 8 novembre 2006, RDE 2006 n° 140, p 543 ; CE n° 222.113 du 17 janvier 2013). A notre avis, la formulation actuelle du règlement s'oppose désormais à ce type de transfert puisqu'elle impose un nouvel examen de la détermination de l'Etat responsable qui ne peut plus tenir compte de la situation antérieure au séjour de plus de trois mois effectué en dehors de l'UE.

[44] Règlement de Dublin III, art. 19 §3.

[45] Règlement de Dublin III, art. 19 §3, al. 2.

[46] CEDH [GC], MSS c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011.

[47] Règlement de Dublin III, art. 3 §2 al. 2.

[48] Le renvoi vers un État où la personne risque des traitements dégradants est interdit de manière absolue (CEDH, art. 3 ; Charte UE, art. 4; Pacte international relative aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, art. 7). La référence aux « défaillances systémiques » faite par la Cour de justice de l'UE et reprise par le règlement de Dublin ne peut évidemment pas limiter la portée de la Charte UE et des obligations internationales des États à cet égard. Selon la CJUE elle-même, « il incombe aux États membres non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme au droit de l'Union, mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation d'un texte du droit dérivé qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux » (CJUE, NS c. Secretary of State for the Home Department, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011, § 77).

- le risque d'interruption d'un traitement médical[49].

Les autorités doivent examiner systématiquement s'il est question de défaillances systémiques et de traitements dégradants dans le pays de transfert, notamment sur base de rapports publics[50]. Toutefois, en pratique, le demandeur et son avocat ont tout intérêt à présenter à l'OE, avant la décision, des éléments tant généraux (rapports d'ONG et d'organisation internationales[51]) qu'individuels (récit, certificat médicaux, témoignages précis…) tendant à démontrer l'existence de ce risque.

Si ce risque est établi, cela ne signifie pas que la Belgique soit obligée d'examiner elle-même la demande de protection. Elle peut poursuivre l'examen des critères Dublin et transférer la personne vers un autre État qui serait responsable[52]. Toutefois, si cette démarche rend la durée de la procédure déraisonnable, la Belgique devrait se déclarer responsable en vertu de la clause discrétionnaire[53] (voir point II.8).

II.6. La dérogation aux critères pour les « *personnes à charge* » et pour raisons familiales ou humanitaires

II.6.1. L'unité de la famille des personnes qui introduisent simultanément une demande dans le même État

Si plusieurs « *membres d'une famille* » ou des frères et sœurs mineurs non mariés introduisent une demande de protection dans un même État en même temps « *ou à des dates suffisamment rapprochées pour que les procédures de détermination de l'État membre responsable puissent être conduites conjointement* », il est interdit de les séparer[54]. Cela ne signifie pas que l'État où la demande est introduite (et où ces personnes se trouvent) est automatiquement responsable. Le règlement impose qu'un seul État (celui que le règlement désigne pour le plus grand nombre de personnes, ou, à défaut, pour le membre de la famille le plus âgé) soit désigné comme responsable pour le groupe familial, alors qu'une application mécanique des critères aurait conduit à une séparation. Cette obligation ne vaut plus si une personne introduit une demande plusieurs mois après celle des autres membres de sa famille si ceux-ci ont déjà reçu une décision sur le fond de leur procédure par exemple.

[49] Par exemple CCE n° 77 756 du 22 mars 2012. En 2006, un demandeur d'asile tchéchène atteint d'hépatite C est décédé en Pologne suite à un transfert Dublin de la Belgique (voir l'article en polonais de Marcin Wojciechowski dans le quotidien polonais *Gazeta Wyborcza* du 11 novembre 2006, disponible à l'adresse http://www.gazetawyborcza.pl/1,75478,3728020.html).

[50] L'État doit s'abstenir de transférer la personne lorsqu'il "ne peut ignorer" le risque réel de traitement dégradant (CJUE, NS c. Secretary of State for the Home Department, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011, § 106), ce qui implique que, lorsque des rapports publics font état d'une situation problématique, l'OE a l'obligation de s'assurer que les droits fondamentaux de la personne ne seront pas mis à mal après son transfert et ne peut pas se contenter de constater que le demandeur de démontre pas lui-même de risque de traitement dégradant (CCE n° 123.858 du 13 mai 2014 ; CCE 120.152 du 5 mars 2014).

[51] Voir notamment The Asylum Information Database (AIDA), d'ECRE (European Council on Refugees and Exiles), http://www.asylumineurope.org.

[52] Règlement de Dublin III, art. 3 §2 al. 3.

[53] CJUE, NS c. Secretary of State for the Home Department, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011, § 108; CJUE (GC), Kaveh Puid c. Bundesrepublik Duitsland, C-4/11, 14 novembre 2013, § 29-35.

[54] Règlement de Dublin III, art. 11.

Exemple : M. G. parvient à fuir le conflit en République centrafricaine en obtenant un visa à l'ambassade d'Allemagne d'un pays limitrophe et introduit une demande d'asile en Belgique. Quelques semaines plus tard, son épouse et ses trois enfants, munis d'un visa délivrés par l'ambassade d'Italie, déposent une demande de protection en Belgique. Les autorités belges devront traiter le dossier de l'ensemble de la famille et pourront décider que l'Italie est l'État responsable pour toute la famille, mais ne pourront pas renvoyer le père en Allemagne et l'épouse et les enfants en Italie.

II.6.2. Maintenir ou réunir la famille des « *personnes à charge* »

Lorsque le demandeur est dépendant de l'assistance de ses enfants, frères ou sœurs, père ou mère « *résidant légalement dans un des États membres* » ou bien que ceux-ci sont eux-mêmes dépendants de l'assistance du demandeur « *du fait d'une grossesse, d'un enfant nouveau-né, d'une maladie grave, d'un handicap grave ou de la vieillesse* », les États les « *laissent généralement ensemble ou les rapprochent* »[55]. Ce rapprochement exige la réunion de trois conditions:

- le lien familial existait déjà dans le pays d'origine ;
- les membres de la famille concernés résident légalement dans un État membre ;
- les personnes concernées ont exprimé par écrit leur souhait d'être ensemble.

Dans ce cas, l'État responsable sera celui où résident légalement les membres de la famille concernés[56]. Si « *l'état de santé du demandeur l'empêche pendant un temps assez long* » de se rendre dans cet État membre, c'est l'État dans lequel il se trouve qui sera responsable mais celui-ci ne sera pas obligé de faire venir l'enfant, le frère ou la sœur, ou le père ou la mère sur son territoire[57].

La notion de « *personnes à charge* » élargit sensiblement les possibilités de réunir les familles en dehors de la famille nucléaire, mais ceci n'interdit pas aux États de séparer les membres de la famille élargie lorsqu'il n'existe pas de lien de dépendance. De nombreuses situations sont encore laissées au bon vouloir des autorités à travers la clause humanitaire.

II.6.3. Les circonstances humanitaires

Il est toujours possible de demander à un État qui n'est pas responsable selon les critères Dublin, de prendre un étranger en charge « *pour rapprocher tout parent pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels* » en dehors d'un lien de dépendance, par exemple la fragilité psychologique de la personne ou le fait que des membres de sa famille élargie ont reçu une protection internationale, ce qui peut justifier le traitement du dossier dans le même pays[58]. Cette demande peut se faire « *à tout moment, avant qu'une première décision soit prise sur le fond* »[59]. Un demandeur d'asile au stade de

[55] Règlement de Dublin III, art. 16 § 1er.
[56] Règlement de Dublin III, art. 16 § 2.
[57] Règlement de Dublin III, art. 16 § 2. Selon la CJUE, l'État membre ne peut refuser de réunir les membres de la famille que dans des situations exceptionnelles. Un État membre qui refuse de prendre en charge la demande d'asile alors que les critères décrits ci-dessus sont remplis, doit clairement justifier les circonstances exceptionnelles qui l'en empêcherait (CJUE, 6 novembre 2012, C-245/11, K. c. Bundesasylamt, §46).
[58] Le CCE a par exemple annulé le transfert Dublin d'une Iranienne de 25 ans déclarant que son père a été tué par le régime et dont la grande sœur et les deux oncles ont été reconnus réfugiés en Belgique, au motif que l'OE n'en pas suffisamment tenu compte pour envisager de traiter le dossier en Belgique (CCE n° 121.230 du 21 mars 2014).
[59] Règlement de Dublin III, art. 17 § 2.

l'interview au CGRA peut donc demander à l'OE de solliciter sa prise en charge par un autre État où réside un de ses parents en expliquant les raisons humanitaires, tant que le CGRA n'a pris aucune décision.

II.7. L'intérêt supérieur de l'enfant

Les États ont toujours l'obligation de prendre l'intérêt supérieur de l'enfant en considération de manière primordiale pendant toute la procédure d'asile, et « *dans toutes les procédures* » liées au règlement de Dublin[60]. Cette obligation vaut pour tous les mineurs, accompagnés ou non. Une prise en compte adéquate et « primordiale » de l'intérêt supérieur de l'enfant devrait faire primer celui-ci sur l'application mécanique des critères Dublin, surtout lorsque celle-ci abouti à une séparation avec un parent.

> Exemple : Mme et les enfants introduisent une demande d'asile en Belgique. Plusieurs mois plus tard, leur père vient les rejoindre en Belgique après avoir reçu un ordre de quitter le territoire aux Pays-Bas après le rejet de sa demande d'asile. L'OE ne peut pas se contenter de décider de transférer Mr. vers les Pays-Bas sans tenir compte de la vie familiale et de l'intérêt des enfants[61].

Il existe des garanties spécifiques pour les mineurs étrangers non accompagnés. Les États doivent leur désigner un tuteur qui a accès aux « *documents pertinents* » du dossier[62] et doivent coopérer « *étroitement* » entre eux et tenir compte en particulier : des possibilités de regroupement familial, du bien-être et du développement social du mineur, de sa sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être une victime de la traite des êtres humains, et de l'avis du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité[63]. Pour regrouper le mineur et sa famille, l'État doit prendre « *dès que possible les mesures nécessaires pour identifier les membres de la famille, les frères ou sœurs ou les proches du mineur non accompagné sur le territoire des États membres, tout en protégeant l'intérêt supérieur de l'enfant* », éventuellement en faisant appel à l'assistance d'une organisation internationale ou d'une ONG, comme par exemple le service tracing de la Croix rouge[64].

Le mineur confronté à une décision qui lui semble contraire à son intérêt supérieur doit pouvoir bénéficier d'un recours effectif[65]. Ceci n'est pas facile à mettre en œuvre dans toutes les situations, par exemple lorsque l'État dans lequel il se trouve a demandé à l'État où réside légalement un membre de sa famille de le prendre en charge et que ce dernier refuse pour une

---

[60] Règlement de Dublin III, art. 6, § 1er. Cette obligation vaut pour chaque décision qui a des conséquences sur un enfant et pas seulement dans les cas où le règlement de Dublin III le mentionne explicitement. En effet, cette obligation découle de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (art. 24 §2 ; CJUE, C-648/11, 6 juin 2013, MA et autres c. Secretary of State for the Home Department, § 59), de la Convention internationale du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant (art. 3) et de la Constitution belge (art. 22 bis).

[61] CCE n° 123.160 du 28 avril 2014. En extrême urgence, le juge constate une violation possible de l'art. 24 de la Charte UE, directement applicable.

[62] Règlement de Dublin III, art. 6, § 2. En Belgique, cette obligation est remplie par la loi tutelle (Loi programme du 24 décembre 2002 (I) (art. 479), Titre XIII – Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés).

[63] CIDE 12 ; Charte UE, art. 24 §1er ; Constitution, art. 22 bis ; Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observation générale n° 12 (2009). Le droit de l'enfant d'être entendu, § 123-124.

[64] En Belgique francophone, on peut contacter le service tracing : tél: 02 /371 31 58 Email : service.tracing@croix-rouge.be. En région flamande, tracing@rodekruis.be, 0 15 44 35 25, ou le site http://familylinks.icrc.org/en/Pages/home.aspx.

[65] Charte UE, art. 24 et 47.

raison contestable. Pour que son recours soit effectif, l'enfant devrait l'introduire contre cette décision de refus, ce qui implique une procédure dans un État éloigné où il n'a ni tuteur ni avocat.

II.8. La possibilité de se déclarer responsable d'une demande de protection

Chaque État peut toujours décider de se déclarer responsable d'une demande de protection qui lui est présentée même si aucun « critère Dublin » ne l'y oblige. Il s'agit de l'ancienne « clause de souveraineté » de Dublin II, désormais qualifiée de « clause discrétionnaire ». Cette possibilité peut s'exercer même si un autre État s'est déjà déclaré responsable et a clôturé la demande[66]. L'État qui se déclare responsable doit informer tous les autres pays concernés par la procédure et enregistrer sa responsabilité dans le système Eurodac[67].

Comme son nom l'indique (« clause discrétionnaire »), il s'agit en principe d'une faculté et non d'une obligation pour l'État. En effet, s'il suffisait de demander à l'État où l'on se trouve de se déclarer responsable pour qu'il le fasse, le règlement de Dublin serait privé d'effet. Toutefois, le fait de demander, par fax ou recommandé, à l'Office des étrangers de faire usage de cette faculté l'oblige à tenir compte des arguments principaux invoqués par le demandeur dans sa décision[68]. Enfin, dans l'hypothèse où un transfert vers le ou les États responsables, entraînerait la violation de droits fondamentaux, les autorités belges auraient alors l'obligation de prendre le dossier en charge. C'est le cas par exemple si la (re)prise en charge par un autre État constituerait une ingérence disproportionnée dans le droit à la vie familiale[69].

III. Comment se déroule une « procédure Dublin » ?

Après avoir examiné les critères de responsabilité et les exceptions, voyons à présent comment se déroule chronologiquement la « procédure Dublin », selon le règlement de Dublin III[70], et quelles sont les marges de manœuvre et les interventions possibles des travailleurs sociaux, thérapeutes et avocats des étrangers dans ce processus. On distingue trois phases : la procédure de détermination de l'État responsable, la décision de transfert, et l'exécution du transfert. Avant d'aborder les différentes étapes, il faut commencer par une condition nécessaire : le droit de connaitre ses droits, qui a été considérablement amélioré par le nouveau règlement.

---

[66] Règlement de Dublin III, art. 17 § 1er, qui précise bien qu'il s'agit d'une dérogation à l'art. 3 §1 (qui fixe le principe d'un seul État responsable).

[67] Règlement de Dublin III, art. 17 § 1er al. 2.

[68] CE n° 162.040 du 28 août 2006, T.V.R., 2006, p. 408 ; RVV nr. 25.420 du 30 mars 2009.

[69] La vie familiale est protégée notamment par la CEDH (art. 8), la Charte UE (art. 7) et la constitution (art. 22). Voir aussi CE n° 109.650 du 2 août 2002, qui censure une décision de l'OE renvoyant en Espagne l'épouse d'un homme qui purgeait une peine de prison en Belgique.

[70] Dans la pratique, certains délais pourraient être raccourcis parce que les États peuvent conclure entre eux des arrangements administratifs bilatéraux pour faciliter les procédures et raccourcir les délais de transmission et d'examen des requêtes de (re)prise en charge. La Commission européenne dispose d'une notification de ces arrangements (Règlement de Dublin III, art. 36).

III.1. Obligation d'information sur Dublin dès l'introduction de la demande de protection

« *Dès qu'une demande de protection internationale est introduite* », l'Office des étrangers a l'obligation de fournir une brochure rédigée par la Commission européenne contenant une série d'informations « *dans une langue que le demandeur comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend* »[71]. Une première brochure, qui doit être distribuée à tous les demandeurs de protection, leur annonce que leur demande ne sera pas nécessairement traitée ici et contient des réponses à des questions assez générales (« comment décide-t-on du pays chargé de ma demande ? », « Que se passe-t-il si je ne veux pas aller dans un autre pays ? », « pourquoi demande-t-on à relever mes empreintes digitales ? »)[72]. Une deuxième brochure doit être distribuée dès que l'OE a de bonnes raisons de croire qu'un autre pays Dublin est responsable, donc avant l'interview. Celle-ci contient des informations plus spécifiques (« Pourquoi suis-je dans la procédure Dublin ? », « Qu'en est-il si je suis malade ou que j'ai des besoins particuliers ? », « Que faire si je ne suis pas d'accord avec la décision de m'envoyer dans un autre pays ? »)[73]. En outre, une brochure spécifique doit être fournie aux mineurs non-accompagnés[74]. Celle-ci contient des informations dans un langage adapté aux jeunes (par exemple, « Si tu possèdes un document indiquant ton âge, informes-en les autorités. Si les autorités ont des doutes sur ton âge, il est possible qu'un médecin t'examine pour vérifier si tu as plus ou moins de 18 ans. Toi et/ou ton représentant, vous devez d'abord marquer votre accord avant tout examen médical »).

Ces informations concernent notamment les contraintes qui s'imposent au demandeur (par exemple les objectifs et critères du règlement de Dublin, les conséquences du passage d'un État membre à l'autre, le fait que les États peuvent échanger des données personnelles le concernant…) mais aussi les droits (possibilité de mentionner la présence de membres de la famille dans d'autres États membres, de demander que la Belgique se déclare responsable même si elle n'est pas désignée comme telle par les critères, d'introduire un recours contre une décision de transfert et de demander la suspension, d'accéder et de faire corriger ses données personnelles…). « Si nécessaire », par exemple lorsque le demandeur n'est pas en mesure de lire ou de comprendre correctement la brochure, l'Office des étrangers doit aussi lui fournir des explications oralement pendant l'interview[75]. La simple remise des brochures ne suffit donc pas toujours pour que l'obligation d'information soit respectée[76].

Que faire pour mieux informer les étrangers ?
• lire attentivement ces brochures qui, bien que conçues pour informer les demandeurs de protection, fournissent des informations précieuses et claires aux professionnels, malgré leur ton parfois un rien normatif ;

[71] Règlement de Dublin III, art. 4.
[72] Règlement d'exécution UE n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement CE n° 1560/2003 (JOUE, L 39/14, 8 février 2014), Annexe X, partie A. En droit belge, voir l'Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des étrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 2 et 3 (ci-après « AR procédure OE »).
[73] Règlement d'exécution UE n° 118/2014, Annexe X, partie B.
[74] Règlement d'exécution UE n° 118/2014, Annexe XI.
[75] Règlement de Dublin III, art. 4 § 2, al. 2.
[76] En octobre 2014, soit plus de 9 mois après l'application obligatoire du règlement de Dublin III, ces brochures n'étaient toujours pas distribuées par l'Office des étrangers en Belgique (Réunion de contact du CBAR, 14 octobre 2014).

- s'assurer que les personnes ont bien assimilé les enjeux de leur procédure Dublin et, dans la négative, exiger que l'OE procède à un complément d'information, à défaut, fournir eux-mêmes cette information complémentaire[77] ;
- attirer l'attention des personnes sur l'utilisation possible par l'OE de documents ou de déclarations prouvant un séjour en vue d'établir la responsabilité d'un autre État Dublin.

III.2. Prise d'empreintes digitales

L'OE doit procéder à la prise de toutes les empreintes digitales de chaque demandeur de protection âgé de 14 ans ou plus pour les transmettre au plus tard dans les 72 heures à la base de données européenne Eurodac[78]. Eurodac compare les empreintes envoyées par l'OE à celles contenues dans son système et renvoie très rapidement un résultat. Celui-ci sera positif si l'étranger a :

- déjà introduit une demande d'asile au cours des 10 dernières années, ou
- été contrôlé en franchissant irrégulièrement une frontière extérieure de l'espace Dublin depuis moins de 18 mois[79].

Dans ce cas, on parle de « hit Eurodac », qui raccourcit les délais de procédure (voir plus loin). Un résultat négatif (absence de hit Eurodac) ne signifie pas nécessairement que les autorités belges seront compétentes puisque d'autres critères et d'autres preuves peuvent fonder la responsabilité d'un autre Etat. L'Office des étrangers peut aussi consulter le système d'information sur les visas pour savoir si la personne a introduit une demande de visa de court séjour dans un Etat de l'UE depuis moins de 5 ans[80]. Cet Etat sera compétent si le visa est toujours valable ou périmé depuis moins de 6 mois (voir point II.3.4)

[77] L'obligation d'information fait partie des missions légales des travailleurs sociaux des structures d'accueil puisque, « l'accompagnement social consiste notamment à informer le bénéficiaire de l'accueil (…) sur les étapes de la procédure d'asile, en ce compris les recours juridictionnels éventuels, et les conséquences des actes qu'il pose en cette matière » (loi accueil, art. 31 § 2).

[78] Loi sur les étrangers, art. 51/3 ; Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013, art. 9. Les Etats doivent aussi relever les empreintes de chaque étranger contrôlé en situation de franchissement illégal d'une frontière extérieure qui n'est pas refoulé immédiatement (art. 14 §1).

[79] Règlement (UE) n° 603/2013, art. 12 (demandeurs d'asile) et 16 (franchissement d'une frontière). En Belgique, on peut prendre les empreintes digitales dans les 4 cas suivants:
1° l'étranger qui introduit une demande d'asile à la frontière ou à l'intérieur du Royaume;
2° l'étranger dont la prise ou la reprise en charge incombe à l'État belge, en vertu de la réglementation européenne liant la Belgique relative à la détermination de l'État responsable de l'examen des demandes d'asile;
3° l'étranger pour lequel existent des indices qu'il a déjà introduit une demande d'asile;
4° le demandeur d'asile dont l'identité est douteuse. (Article 51/3 de la loi, qui précise également que : **«** *Le traitement et l'exploitation des empreintes digitales sont effectués sous le contrôle de la Commission de la protection de la vie privée, conformément aux dispositions de la loi du 8 décembre 1992* » (§ 4) et que les empreintes sont détruites lorsque l'étranger est reconnu réfugié ou obtient le statut de protection subsidiaire (§ 5).

[80] Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), art. 13 ; Règlement CE n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), art. 21- 23.

Si l'étranger entrave la prise d'empreintes, son refus peut entraîner sa détention en centre fermé[81]. Ces empreintes sont effacées automatiquement d'Eurodac après 10 ans, et doivent être effacées anticipativement lorsque l'État d'origine apprend que la personne a acquis la nationalité d'un Etat membre[82]. Dans l'intervalle, elles peuvent être consultées non seulement par les instances d'asile chargées de la procédure Dublin mais aussi par les autorités policières et répressives, ce qui fait des demandeurs d'asile une catégorie stigmatisée et discriminée puisqu'officiellement associée à un risque d'infractions terroristes et de criminalité grave plus élevé que la population moyenne[83].

Que faire autour de la prise d'empreintes ?
• questionner les personnes sur leur parcours passé, non seulement sur les demandes d'asile éventuelles mais aussi les contrôles aux frontières, les demandes de visa et les séjours dans d'autres pays de l'espace Dublin ; • informer les étrangers avant l'interview sur ce que peuvent révéler leurs empreintes digitales et les systèmes européens de données de leur parcours passé ; • expliquer les conséquences potentiellement dommageables de faux scénarios et de mensonge à l'interview ; • veiller à ce que les données personnelles soient bien effacées après 10 ans ou dès que la personne est devenue citoyen de l'UE et éventuellement contester le principe d'une conservation généralisée de données de personnes innocentes ; • en cas de traitement abusif des données personnelles, solliciter l'intervention de la Commission pour la protection de la vie privée (www.privacycommission.be).

III.3. Interview Dublin

L'Office des étrangers doit organiser « *en temps utile* » et en tout cas avant de prendre une décision de transfert, un « *entretien individuel* » avec le demandeur de protection en procédure Dublin, non seulement pour faciliter la détermination de l'Etat responsable, mais aussi pour « *veiller à* » ce qu'il « *comprenne correctement les informations qui lui sont fournies* »[84]. L'interview Dublin doit se dérouler dans une langue que le demandeur comprend ou avec un interprète, et dans des conditions « *garantissant dûment la confidentialité* »[85]. L'agent de l'OE doit rédiger un « *résumé qui contient au moins les principales informations fournies par le demandeur* » (un formulaire-type est accepté). Le demandeur ou son avocat

[81] Loi sur les étrangers, art. 74/6, § 1bis, 13 °.
[82] Règlement (UE) Eurodac n° 603/2013, art. 12 et 13.
[83] Règlement (UE) Eurodac n° 603/2013, art. 20 et 21. Les empreintes des bénéficiaires de protection ne sont accessibles que dans un délai de 3 ans suivant l'octroi de la protection (art. 18 § 2). Sur le caractère discriminatoire de cet accès, voir notamment Valentin HENKINBRANT, « Accès à la base de données Eurodac aux autorités répressives : une porte ouverte vers la stigmatisation des demandeurs d'asile », Newsletter ADDE, janvier 2013, et les références citées (notamment les avis critiques du HCR et du Contrôleur européen pour la protection des données).
[84] Règlement de Dublin III, art. 5 § 1. Il s'agit d'une application du « droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre » (Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 41 al. 2, a)). A ce sujet, voir l'article très fouillé de Sarah JANSSEN et Pierre ROBERT, « Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration : perspectives belge et européenne », RDE, n° 174, juillet-septembre 2013, pp. 379-399.
[85] Règlement de Dublin III, art. 5 § 4-5.

doit avoir accès à ce document « *en temps utile* »[86], ce qui, à notre sens, signifie avant l'introduction d'un recours. Dans l'état actuel du droit, l'assistance d'un avocat n'est ni garantie ni interdite mais, dans la pratique, l'OE refuse l'accès des avocats aux interviews en matière d'asile, y compris en procédure Dublin[87]. Les mineurs étrangers non-accompagnés bénéficient d'une protection particulière puisqu'ils ne peuvent pas être entendus sans leur tuteur[88].

L'OE peut prendre une décision sans procéder à une interview uniquement dans deux situations[89] :

- si le demandeur a pris la fuite[90] ; ou
- si le demandeur, qui a été correctement informé de ses droits dans la procédure Dublin, a eu la possibilité « *de fournir toutes les autres informations pertinentes pour déterminer correctement l'État membre responsable* » par d'autres moyens qu'une interview.

En tout état de cause, l'OE doit fournir un accusé de réception des documents fournis par le demandeur[91].

Que faire autour de l'interview ?
• avant l'interview : éventuellement envoyer un courrier par fax ou recommandé pour attirer l'attention de l'administration sur la situation particulière de la personne, par exemple, la situation de vulnérabilité, la présence de membres de la famille en Belgique ou dans un autre pays, les arguments militant pour ou contre un transfert vers un autre État, etc. ; • éventuellement demander de pouvoir assister à l'interview ; • après l'interview : envoyer un courrier par fax ou recommandé complétant les éléments décrits ci-dessus et, éventuellement, formuler des remarques sur la manière dont l'interview s'est déroulée (interprète, impartialité…) ; • formuler une demande claire et motivée sur la nécessité de procéder ou non à un transfert, accompagnée de tous les documents pertinents (rapports d'ONG ou d'organisations internationales sur la situation dans le pays de transfert, preuves de la présence de membres de la famille, certificats médicaux ou attestation de thérapeutes…)[92].

[86] Règlement de Dublin III, art. 5 § 6. Le « *droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne* » est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (art. 41 al. 2, b))

[87] Pour une critique de ce refus, voir Marie–Sophie De Clippele, « La présence de l'avocat en début de procédure d'asile. L'interdiction de la présence de l'avocat devant l'office des étrangers est–elle conforme au droit européen ?», RDE, n° 165, octobre – décembre 2011, pp. 492-502.

[88] Règlement de Dublin III, art. 6 § 2 ; Loi-programme du 24 décembre 2002 (I) (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés tutelle, art. 9 §2 ; AR procédure OE, art. 9.

[89] Règlement de Dublin III, art. 5 § 2.

[90] Selon la loi sur les étrangers (art. 51/5 §1er, dernier al.), « *Si l'étranger ne donne pas suite à une convocation ou à une demande de renseignements dans les quinze jours de l'envoi de celle-ci, il est présumé avoir renoncé à sa demande d'asile* ».

[91] AR procédure OE, art. 5 al. 2.

[92] L'OE a l'obligation de répondre de manière assez précise aux objections formulées par l'avocat dans ce type de courrier si celles-ci sont circonstanciées et notamment basées sur des rapports d'organisations internationales et d'ONG (voir par exemple CCE n° 131.379 du 14 octobre 2014).

III.4. Éventuelle demande d'informations à un État Dublin

Si l'OE considère qu'un autre État pourrait être responsable du traitement d'une demande de protection mais n'en n'a pas la certitude, il peut lui demander des renseignements, par exemple pour savoir si un membre de la famille du demandeur se trouve légalement sur son territoire, ou si le demandeur de protection disposait d'un visa, d'un titre de séjour ou y a introduit une demande de protection dans le passé[93]. L'État interrogé est obligé de répondre dans les 5 semaines[94]. L'absence de réponse à ce stade n'entraine pas la responsabilité de l'État négligent mais lui interdit de refuser d'examiner une requête formelle de (re)prise en charge tardive.

III.5. Demande de prise ou de reprise en charge à l'État requis

Si l'OE considère qu'un autre État est responsable de la demande, une demande de (re)prise en charge doit être envoyée à cet État (qu'on qualifie d' « État requis »). On parle de demande de « *reprise en charge* » lorsque la responsabilité de l'État requis est fondée sur l'introduction d'une demande de protection (clôturée ou non). Dans les autres cas, on parle de demande de « *prise en charge* ». Cette demande doit être envoyée, par un formulaire type[95], « *dans les plus brefs délais* » et au plus tard trois mois après l'introduction de la demande d'asile (ou deux mois après la réception du hit Eurodac si celui-ci justifie la demande). Si le demandeur est privé de liberté, ce délai est d'un mois[96]. Si ce délai est dépassé, la Belgique sera responsable du traitement de la demande d'asile[97]. Toutefois, ce dépassement du délai sera sans conséquence si l'État requis n'a pas répondu à une demande de renseignement dans les 5 semaines et qu'il s'avère, après recherches, qu'il est responsable[98].

L'État requérant doit appuyer sa demande par des preuves formelles, comme par exemple la présence d'empreintes digitales dans le système Eurodac, un extrait de registre mentionnant le séjour d'un membre de la famille, un titre de transport, un cachet d'entrée ou de sortie dans un passeport falsifié, ou par des indices « *cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés* »[99] comme par exemple des notes d'hôtel, des carte d'accès à des institutions publiques ou privées (services sociaux, associations…), des cartes de rendez-vous chez un médecin, dentiste, etc. prouvant par exemple le séjour dans l'État requis[100]. En pratique, l'Office des étrangers pourra utiliser les documents présentés par le demandeur d'asile lors de l'introduction de sa demande ou de son interview, comme par exemple des cartes de visite ou des bons d'une association caritative du pays concerné.

Notons que l'OE peut également demander à un État la reprise en charge d'un étranger en séjour illégal qui n'a jamais demandé une protection en Belgique mais qui a déjà introduit une

[93] Règlement de Dublin III, art. 34 ; Règlement d'exécution UE n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014, Annexe V.
[94] Règlement de Dublin III, art. 34 § 5.
[95] Voir Règlement d'exécution UE n° 118/2014, annexe I (prise en charge) et annexe III (reprise en charge).
[96] Règlement de Dublin III, art. 28 § 3, al. 2.
[97] Règlement de Dublin III, art. 21 § 1, art. 23 § 2-3.
[98] Règlement de Dublin III, art. 34 § 5.
[99] Règlement de Dublin III, art. 22 § 3 et § 5.
[100] Une série d'éléments de preuve et d'indices et prévu pour chaque critère par le Règlement d'exécution UE n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement CE n° 1560/2003 (JOUE, L 39/14, 8 février 2014), Annexe II, liste A (preuves) et liste B (indices).

telle demande dans l'espace Dublin[101]. Les mêmes règles et délais sont applicables. En cas de dépassement des délais, la Belgique doit donner à la personne la possibilité d'introduire une nouvelle demande de protection si la demande initiale n'a pas été rejetée par une décision définitive dans le premier État[102]. En cas de rejet définitif de la procédure initiale, la Belgique peut choisir soit de demander la reprise en charge au premier État, soit d'entamer elle-même une procédure de retour[103].

Notons enfin qu'il est possible de demander la prise en charge par un autre pays qui n'est pas responsable selon les critères Dublin, pour se rapprocher d'un parent pour raisons humanitaires. Cette demande de prise en charge est possible même après la clôture de la procédure Dublin par l'OE, à condition qu'aucune décision au fond n'ait été prise par le CGRA[104].

Le demandeur d'asile doit être informé que l'OE a demandé la (re)prise en charge[105].

Que faire pendant la demande de (re)pris en charge ?
• prendre contact avec des partenaires dans l'État requis pour obtenir des informations sur les pratiques et le respect des droits des demandeurs d'asile ; • envoyer un courrier aux autorités compétentes de l'État requis pour encourager ou contester la (re)prise en charge, éventuellement en donnant des arguments sur base du règlement.

III.6. Réponse de l'État requis

L'État requis doit répondre à une demande de « *prise en charge* » au plus tard dans les 2 mois de la réception de la demande (1 mois maximum si un traitement urgent avait été demandé)[106]. Pour une demande de « *reprise en charge* », le délai maximal est d'un mois, et de deux semaines lorsque la demande est fondée sur des données du système Eurodac[107]. Si l'urgence est demandée parce que le demandeur est privé de liberté, ce délai est de deux semaines tant pour la prise que pour la reprise en charge[108]. L'État requis doit en principe accepter sa responsabilité sur base des preuves ou des indices « *cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés* » envoyés avec la demande[109]. L'Etat qui refuse sa responsabilité doit « *pleinement* » motiver sa décision et « *expliquer en détail les raisons du refus* »[110]. L'État qui ne répond pas dans les délais (ou envoie un refus hors délai) est considéré comme ayant accepté la demande et devient donc responsable de la (re)prise en charge de la personne « *y*

[101] Règlement de Dublin III, art. 24.
[102] Règlement de Dublin III, art. 24 § 3.
[103] Règlement de Dublin III, art. 24 § 4.
[104] Règlement de Dublin III, art. 17 § 2.
[105] AR du 8 octobre 1981, art. 22/2 et 71/3.
[106] Règlement de Dublin III, art. 22 §1er et § 6. Lorsque la demande de protection a été introduite suite à un refus de séjour ou à un OQT, l'OE peut demander à l'État requis de répondre dans la semaine (Règlement de Dublin III, art. 21 § 2) mais il n'y a aucune sanction si le délai d'un mois est respecté.
[107] Règlement de Dublin III, art. 25 §1er.
[108] Règlement de Dublin III, art. 28 §3, al. 2.
[109] Règlement de Dublin III, art. 22 § 5. Dans sa décision d'acceptation, l'Etat doit mentionner sur base de quelle disposition du règlement il estime être responsable (Règlement n° 1560/2003, art. 6).
[110] Règlement n° 1560/2003, art. 5. Dans ce cas, l'État requérant peut envoyer des arguments ou éléments complémentaires dans les trois semaines et l'État requis doit répondre dans les 2 semaines (art. 5 § 2).

compris l'obligation d'assurer une bonne organisation de son arrivée »[111]. Il s'agit d'un accord implicite.

III.7. Décision de transfert et notification

Si l'État requis accepte la demande de la Belgique, l'OE notifie au demandeur d'asile une décision de transfert motivée sous la forme d'une Annexe 25quater ou 26 quater et un laissez-passer (annexe 10bis). La décision doit contenir des informations sur les voies de recours disponibles et les délais applicables, « *y compris sur le droit de demander un effet suspensif* » et éventuellement sur les possibilités d'obtenir une aide juridique. La personne doit aussi recevoir « *si nécessaire* », des informations concernant le lieu et la date à laquelle elle doit se présenter si elle se rend par ses propres moyens dans l'État responsable[112]. Si l'étranger n'a pas d'avocat ou de conseil, ce sont les autorités qui doivent informer l'étranger des « *principaux éléments de la décision* », en mentionnant « *toujours des informations sur les voies de recours disponibles et sur les délais applicables* », le tout « *dans une langue que la personne concernée comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'elle la comprend* »[113]. Lors de la notification de la décision de transfert, l'OE doit restituer à l'étranger les originaux des documents déposés, qui sont indiqués sur un accusé de réception[114].

Que faire lorsque la décision de transfert est notifiée ?

- expliquer les raisons principales de la décision et s'assurer que l'étranger comprenne correctement ;
- évaluer les possibilités d'introduire un recours en fonction des éléments juridiques et de la situation dans le pays de transfert ;
- évaluer, avec la personne, l'opportunité d'introduire un recours en fonction de sa situation et des conséquences (prolongation de l'accueil mais aussi du délai de transfert) ;
- éventuellement solliciter un retrait de la décision auprès de l'OE en cas d'erreur manifeste ou d'élément nouveau (sachant que cette démarche ne suspend pas le délai de recours) ;
- si la personne décide de se rendre dans le pays de transfert et marque son accord, prendre contact avec une ONG ou un service socio-juridique de ce pays pour faciliter la (re)prise en charge (voir notamment la rubrique « partenaires » et « contact » de http://www.dublin-project.eu).

III.8. Recours effectif contre le transfert

[111] Règlement de Dublin III, art. 22 §7, 25 §1er.
[112] Règlement de Dublin III, art. 26 §1er et § 2; AR du 8 octobre 1981, art. 22/2 et 71/3.
[113] Règlement de Dublin III, art. 26 §3.
[114] AR procédure OE, art. 5 al. 2.

III.8.1. Recours effectif et pratique belge douteuse

Il s'agit probablement du progrès le plus important du règlement de Dublin III : les États sont désormais obligés de prévoir un recours effectif « *en fait et en droit* » contre une décision de transfert, ce qui implique toujours un « *examen attentif et rigoureux* » de la part des juges. Pour garantir ce recours effectif, les États ne sont pas obligés ni de prolonger le séjour de l'étranger ni de suspendre automatiquement le transfert pendant toute la durée du traitement de son recours. Mais ils doivent au minimum prévoir pour l'étranger « *la possibilité de demander dans un délai raisonnable à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision* » et sont obligés de suspendre le transfert « *jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la première demande de suspension* », ce qui doit se faire « *dans un délai raisonnable* »[115]. Autrement dit, l'OE devrait laisser un « *délai raisonnable* » à l'étranger pour introduire une demande de suspension, et lui permettre de rester sur le territoire tant qu'un juge n'a pas statué sur cette demande.

La pratique et la réglementation belges actuelles ne semblent pas conformes au droit au recours effectif. En effet, dans l'état actuel de la loi, l'introduction d'une demande de suspension n'est pas automatiquement suspensive. Seule une requête en suspension d'extrême urgence, introduite dans les 10 jours (5 jours en cas de deuxième décision d'éloignement) a un effet suspensif, mais celle-ci ne peut être introduite qu'en cas d'expulsion imminente[116]. La jurisprudence considère en principe que cette condition est remplie uniquement lorsque l'étranger est détenu, ce qui est contestable[117]. Par conséquent, les étrangers sous le coup d'une décision de transfert laissés en liberté ne peuvent solliciter qu'une suspension simple de leur transfert qui n'a jamais d'effet suspensif. Le délai octroyé pour quitter le territoire en vue d'un transfert Dublin est de 7 jours en pratique, alors que le délai pour introduire une demande d'annulation ou de suspension simple est de 30 jours. L'OE refuse de prolonger le délai pour quitter le territoire à 30 jours, ce qui, à notre sens, serait plus conforme à l'obligation de laisser « *un délai raisonnable* » pour solliciter la suspension selon le règlement de Dublin[118]. En pratique, les étrangers peuvent donc être transférés sans qu'aucun juge n'ait pu statuer sur leur demande de suspension, ce qui est contraire au droit de l'UE[119]. La récente modification législative n'apporte pas de solution à ce manquement pour lequel la Belgique a été récemment condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme[120]. En attendant, ce sont l'administration et les juges qui devront octroyer un effet suspensif en appliquant le règlement de Dublin III et le droit au recours effectif par priorité à la loi nationale[121].

---

[115] Règlement de Dublin III, art. 27 §3.

[116] Loi sur les étrangers, art. 39/82 § 4, al. 2 (modifiée par la loi du 10 avril 2014, MB 21 mai 2014).

[117] Voir Isabelle Doyen, « Les nouvelles procédures au CCE : accessibles en droit et en pratique ? », Newsletter ADDE, juin 2014, p. 3.

[118] Voir sur cette pratique, CBAR, Réunion de contact, février et mars 2014.

[119] Règlement de Dublin III, art. 27 § 3 ; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 47.

[120] CEDH, Josef c. Belgique, 27 février 2014, § 93-108. La Cour constitutionnelle a également relevé que le recours en suspension d'extrême urgence contre un OQT n'était pas effectif (CC n° 1/2014 du 16 janvier 2014, B.8.6). Selon la Cour constitutionnelle, le droit à un recours effectif reconnu par l'article 47 de la Charte (de l'UE dans le cadre d'un refus d'une demande d'asile) « suppose dès lors également que le recours soit suspensif et qu'il permette un examen rigoureux et complet des griefs des requérants par une autorité disposant d'un pouvoir de pleine juridiction » (point B. 10.7). Ce raisonnement nous semble parfaitement transposable à une décision de transfert Dublin qui nécessite un recours tout aussi effectif qu'un rejet de protection au fond (CEDH [GC], MSS c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, § 386-397).

[121] Selon la Cour de justice de l'UE, « le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé

L'étranger qui souhaite introduire un recours a droit à « *une assistance juridique et, si nécessaire, à une assistance linguistique* », gratuitement lorsqu'il ne peut en assumer le coût[122].

Lorsqu'un recours est introduit, l'étranger doit pouvoir rester sur le territoire tant que le CCE ne rend pas un arrêt sur la demande de suspension, simple ou en extrême urgence. Dans l'état actuel de la loi, le CCE n'a pas la compétence d'interdire un transfert ou de condamner les autorités belges à traiter la demande de protection en Belgique. Une suspension du transfert interdit à l'OE de l'exécuter tant que la procédure d'annulation est en cours. Une annulation de la décision de transfert oblige l'OE à reprendre une nouvelle décision et l'oblige également à reprendre l'étranger sur le territoire belge « *sans tarder* », et aux frais de l'État belge, au cas où il aurait déjà été transféré[123]. Si l'OE devait reprendre une nouvelle décision de transfert autrement motivée pour se conformer à la décision d'annulation du CCE, l'étranger pourrait à nouveau introduire un recours. Cette nouvelle décision peut aussi être un traitement de la demande de protection en Belgique. Par contre, si le CCE rejette le recours en suspension, l'OE pourrait exécuter le transfert, même si la procédure en annulation devait se poursuivre.

III.8.2. Quels arguments pertinents à l'appui d'un recours ?

En principe, tous les arguments qui critiquent la légalité au sens large de la décision de transfert sont admissibles, tant sur le fond (violation de la loi, de droits fondamentaux…) que sur la forme (langue, compétence du fonctionnaire…). Toutefois, il semblerait qu'une application erronée (et donc illégale) des critères de détermination de l'État responsable ne puisse pas toujours être invoquée par l'étranger, par exemple lorsqu'un État accepte de se considérer comme le 1er pays européen traversé alors qu'il ne l'est pas.

> Exemple : Mme A. a fui la Somalie pour l'Europe en transitant par la Grèce, et ensuite la Macédoine, la Serbie, la Hongrie et l'Autriche. Contrôlée par la police en Autriche, près de la frontière hongroise, elle fait l'objet d'une décision de transfert vers la Hongrie qui a accepté de la reprendre en charge, considéré comme le 1er pays de l'UE qu'elle a traversé. Mme A. conteste : le 1er pays européen traversé est la Grèce, et non la Hongrie et il est interdit de la renvoyer en Grèce à cause de la situation chaotique qui y règne. Selon la Cour de justice de l'UE, une fois que la Hongrie a accepté de la prendre en charge, Mme A. ne peut pas contester son transfert, même si l'application du critère de 1er pays traversé pourrait être erroné, sauf si elle peut démontrer un risque de traitement dégradant en Hongrie[124].

III.9. Echange d'informations et de données médicales avant le transfert

Autre nouveauté, l'État qui s'apprête à transférer un étranger à un autre pays qui le (re)prend en charge doit transmettre à celui-ci les données personnelles « *adéquates, pertinentes et raisonnables* » (coordonnées de membres de la famille, information sur la scolarité des

---

constitutionnel » (voir par exemple CJUE, Melki et Abdeli, C- 188/10 et C-189/10, 22 juin 2010, § 43 ; Simmenthal, C-106/77, 9 mars 1978, § 21 et 24).

[122] Règlement de Dublin III, art. 27 § 5, § 6.

[123] Règlement de Dublin III, art. 29 § 3, art. 30 § 2.

[124] CJUE [GC], C-394/12, Abdullahi, 10 décembre 2013, § 47-62. Selon F. MAIANI, cette jurisprudence « semble contredire à la fois la jurisprudence de la Cour elle-même sur l'applicabilité directe des règlements UE, l'idée même de l'Etat de droit, et l'art. 13 CEDH » (voir F. MAIANI, « Dublin III. Entre avancées et statut quo », *Vivre Ensemble*, n° 146, février 2014, note 11).

mineurs, accompagnés ou non, évaluation de l'âge des mineurs…) uniquement pour permettre de lui fournir une assistance suffisante, notamment les « *soins de santé urgents indispensables à la sauvegarde de ses intérêts essentiels* » et pour garantir « *la continuité de la protection* » et des droits fondamentaux du demandeur de protection[125].

Les informations concernant la santé physique ou mentale utiles pour la poursuite de soins ou traitements sont soumises au secret professionnel et peuvent être communiquées qu'à un praticien tenu au secret, sous forme d'un « *certificat de santé commun* »[126] et uniquement avec le consentement de la personne, ou de son représentant. On peut se passer du consentement si l'étranger est physiquement ou juridiquement incapable de le donner et que la transmission est jugée « *nécessaire à la protection des intérêts vitaux du demandeur ou d'une autre personne* »[127]. Si l'étranger refuse de donner son consentement, ceci ne fera pas obstacle à son transfert[128]. Par ailleurs, il est interdit aux autorités d'utiliser ces données personnelles pour d'autres buts que l'assistance, la continuité de la protection et les traitements médicaux dans l'intérêt du demandeur ou de les transmettre à des tiers[129]. L'étranger peut toujours avoir accès aux informations concernées et demander la correction ou l'effacement de données erronées[130].

III.10. Transfert effectif du demandeur d'asile vers l'État responsable

L'OE doit effectuer le transfert « d*ès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation »* par un autre État membre de (re)prise en charge. Lorsqu'une demande de suspension est accordée par le juge, ce délai de six mois commence à courir à partir de la décision définitive sur ce le recours[131]. Ce délai maximal peut être porté à un an si le transfert n'a pas pu avoir lieu en raison d'un emprisonnement (dans un établissement pénitentiaire) et de dix-huit mois au maximum « *si la personne concernée prend la fuite* »[132].

L'administration qui invoque la fuite pour prolonger le délai doit expliquer clairement pourquoi elle considère qu'il y a une situation de fuite[133]. A notre sens, le simple fait que le demandeur d'asile ne se présente pas à la convocation de l'OE ne devrait pas être considéré comme une « fuite », tant que la personne réside à une adresse connue des autorités. On ne devrait en aucun cas invoquer la fuite si l'absence suite aux convocations est justifiée par la situation de santé, appuyée par des certificats médicaux. Il faut toutefois être attentif à la possibilité pour l'OE de considérer que la personne a renoncé à sa demande d'asile « *si l'étranger ne donne pas suite à une convocation ou à une demande de renseignements dans les quinze jours de l'envoi de celle-ci* »[134].

---

[125] Règlement de Dublin III, art. 31 ; Règlement d'exécution n° 118/2014, Annexe VI.
[126] Règlement d'exécution UE n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014, Annexe IX.
[127] Règlement de Dublin III, art. 32.
[128] Règlement de Dublin III, art. 32 § 2, dernière phrase.
[129] Règlement de Dublin III, art. 31 §3 et art. 32 § 4.
[130] Règlement de Dublin III, art. 34 § 8 à 12 (auquel renvoient les art. 31 § 5 et 32 § 6). Le règlement impose aux États de faire contrôler la licéité des traitements de données par une autorité indépendante (art. 38). En Belgique, la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée est applicable à ces traitements et la Commission pour la protection de la vie privée est compétente pour traiter d'éventuelles plaintes (www.privacycommission.be).
[131] Règlement de Dublin III, art. 29 § 1er.
[132] Règlement de Dublin III, art. 29 § 2.
[133] Décision du tribunal administratif de Paris, n° 1013300, 17 juillet 2010 citée par ECRE, Hungarian Helsinki Comittee, *Dublin II Regulation. Lives on hold. European comparative report*, février 2013, p. 95.
[134] Loi sur les étrangers, art. 51/5 §1er, dernier al.

Si la personne n'a pas de document de voyage valide lui permettant de rejoindre par elle-même l'État responsable, l'OE doit lui fournir un laissez-passer[135]. L'utilisation de la contrainte est envisageable sous forme de « *départ contrôlé* » ou « *sous escorte* », mais ceci doit toujours se faire « *dans des conditions humaines et dans le plein respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine* »[136]. Enfin, notons qu'il est interdit de mettre les coûts du transfert à charge de l'étranger[137].

III.11. Conséquences du transfert tardif : l'État transférant devient responsable

Si la Belgique ne transfère pas le demandeur d'asile dans les délais mentionnés au point précédent, (6 mois, un an en cas d'emprisonnement et 18 mois en cas de « *fuite* » du demandeur d'asile), elle devient responsable du traitement de la demande de protection[138].

Dans ce cas, il s'agit de reprendre l'examen de la demande initialement introduite et pas d'une nouvelle demande[139]. L'OE ne peut donc pas enregistrer cette démarche comme une deuxième demande d'asile.

Que faire en cas de dépassement du délai de transfert ?
• contacter la cellule Dublin de l'Office des étrangers pour s'assurer que l'administration belge se considère comme compétente pour traiter la demande d'asile ; • en cas d'accord, poursuivre la procédure d'asile et préparer les éléments et documents utiles pour l'interview au CGRA.

III.12. Poursuite de la procédure dans l'État responsable

Le transfert de l'étranger vers l'État Dublin ne met pas nécessairement fin à tout espoir d'obtenir une protection. En effet, l'État qui (re)prend en charge la personne a l'obligation d'examiner la demande de protection et de « *mener à son terme l'examen* », si aucune décision n'avait été prise en 1ère instance lors d'une procédure précédente[140]. Si la demande d'asile avait été retirée par l'étranger avant de quitter l'État responsable, il a « *le droit de demander que l'examen de sa demande soit mené à terme ou d'introduire une nouvelle demande* » qui ne peut pas être considérée comme une demande ultérieure nécessitant de nouveaux éléments. L'État doit mener l'examen de cette demande jusqu'à son terme[141].

[135] Règlement de Dublin III, art. 29 § 1er, al. 3; Règlement d'exécution n° 118/2014, Annexe IV.
[136] Règlement de Dublin III, art. 29 §1er al. 2. En droit belge, voir loi sur les étrangers, art. 74/15. Sur les méthodes coercitives utilisées lors des expulsions, voir Mathieu BEYS, *Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*, Bruxelles-Liège, Couleur livres – Jeunesse & droits, 2014, n° 445-447.
[137] Règlement de Dublin III, art. 30 § 3.
[138] Règlement de Dublin III, art. 29 § 2.
[139] Le transfert de responsabilité inclut celle d'examiner la demande d'asile initiale au sens de l'art. 18 qui précise bien qu'une « *nouvelle demande* », introduite après un retrait sans qu'un examen au fond n'ait eu lieu, ne peut pas être considérée comme une « *demande ultérieure* » au sens de la directive procédure (art. 18 §2 al. 2).
[140] Règlement de Dublin III, art. 18 § 2.
[141] Règlement de Dublin III, art. 18 § 2, al. 2.

IV. Le droit à l'accueil des demandeurs d'asile en procédure Dublin

Les demandeurs d'asile en « procédure Dublin » bénéficient du droit à l'accueil comme les autres demandeurs de protection[142]. Des difficultés peuvent survenir après la décision de transfert, parce que la loi accueil et les instructions de Fedasil n'ont pas été adaptées au règlement de Dublin III et leur application mécanique est donc contraire au droit européen.

IV.1. Accueil et recours au CCE contre le transfert Dublin

Comme on l'a vu, le recours en annulation ou suspension ordinaire contre un transfert Dublin n'est pas suspensif selon la loi belge sur les étrangers. Selon la loi accueil, seuls les recours suspensifs et de pleine juridiction prolongent le droit à l'aide matérielle d'un demandeur d'asile[143]. Les instructions de Fedasil d'octobre 2013 prévoient que le demandeur d'asile qui reçoit une décision de transfert (annexe 26quater), doit quitter l'accueil à l'expiration du délai mentionné sur cette décision, même si un recours au CCE est introduit contre cet ordre de quitter le territoire[144]. Or, le règlement de Dublin III prévoit que la personne doit bénéficier d'un « *délai raisonnable* » pour demander la suspension de la décision de transfert et doit pouvoir rester sur le territoire tant qu'un juge n'a pas statué sur cette demande de suspension[145]. En réalité, il semble que le droit européen interdise à l'État d'exécuter l'OQT sur lequel se base actuellement l'administration pour considérer que l'accueil a pris fin, au moins pendant un « *délai raisonnable* » pour introduire le recours et ensuite tant que le CCE n'a pas pris de décision concernant une demande de suspension. A notre avis, on doit en tirer au moins deux conclusions :

- la personne devrait pouvoir se maintenir sur le territoire et bénéficier de l'accueil pendant toute la durée du délai de recours prévu contre la décision de transfert, même si celui-ci n'est finalement pas introduit (30 jours en principe, 15 jours si elle est notifiée en centre fermé ou maison de retour) ;
- si un recours en suspension (ordinaire ou en extrême urgence) est introduit, Fedasil devrait permettre l'accueil jusqu'à la notification de l'arrêt du CCE concernant la suspension[146].

Si le CCE suspend (ou annule) l'OQT, il va de soi que l'accueil est maintenu. Si le CCE rejette la suspension (ou l'annulation), le droit à l'accueil doit se poursuivre jusqu'au « transfert effectif » de la personne dans le pays responsable.

IV.2. Accueil jusqu'au « *transfert effectif* » dans l'État responsable

[142] Le 11ème considérant du règlement stipule explicitement que la directive relative aux conditions d'accueil est applicable aux demandeurs d'asile qui sont soumis à une procédure Dublin.
[143] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « loi accueil »), art. 6.
[144] Fedasil, *Instruction relative à la fin et à la prolongation de l'aide matérielle*, 15 octobre 2013, pp. 16-17.
[145] Règlement de Dublin III, art. 27.
[146] Le tribunal du travail de Bruxelles a condamné Fedasil à hébergé une famille ayant introduit un recours en suspension et annulation contre une décision de transfert en faisant une application directe de l'article 27 du règlement Dublin III (TT Bruxelles, 1er juillet 2014, R.G. 14/21/C, référé, E. NERAUDAU, « Le recours national contre le transfert Dublin n'est pas un recours effectif au sens du droit de l'UE », *Newsletter EDEM*, aout 2014).

Lorsqu'une décision de transfert est définitive (soit parce qu'aucun recours n'a été introduit, soit parce que le CCE a rejeté le recours), le droit à l'accueil doit se poursuivre jusqu'au « *transfert effectif* », selon la Cour de justice de l'UE, qui n'a pas définit clairement ce qu'il fallait entendre par cette expression[147]. Fedasil considère qu'il y a « *transfert effectif* » lorsque la personne est mise en possession des informations pratiques et d'un document de voyage lui permettant de se rendre, par elle-même ou avec l'aide de l'OE, dans le pays responsable[148]. La jurisprudence est partagée sur cette question. Certains tribunaux considèrent que le « *transfert effectif* » ne peut pas dépendre de la seule bonne volonté des personnes, à condition de pouvoir bénéficier d'un délai raisonnable et d'une assistance pratique pour préparer le départ[149]. D'autres considèrent qu'il n'y a pas de transfert effectif tant que les autorités n'ont pas pris les mesures pour transférer physiquement les personnes vers le pays responsable[150].

IV.3. Nécessité d'introduire une demande de prolongation de l'accueil

Vu que la réglementation actuelle, qui met fin à l'accueil à l'expiration du délai mentionné sur l'annexe 26quater, n'est pas en conformité avec le droit européen, il est nécessaire d'introduire une demande de prolongation de l'accueil auprès de Fedasil pour pouvoir bénéficier de l'aide matérielle pendant le traitement du recours en suspension au CCE et jusqu'au transfert effectif[151].

V. La détention des demandeurs d'asile en « procédure Dublin »

La loi belge permet à l'OE de placer en détention des demandeurs d'asile en procédure Dublin avant qu'une décision de transfert ne soit prise dès l'introduction de leur demande dans trois cas :

1) lorsqu'il dispose d'un titre de séjour ou d'un visa, dont la durée de validité est expirée, délivré par un Etat responsable selon les critères Dublin, ou ;
2) lorsqu'il n'a pas d'autorisation d'entrer en Belgique et qu'il a, d'après ses propres déclarations, séjourné dans un Etat de l'espace Dublin, ou;
3) lorsqu'il n'a pas d'autorisation d'entrer en Belgique et ses empreintes digitales indiquent qu'il a séjourné dans Etat responsable de l'espace Dublin[152].

Cette détention est permise « *le temps strictement nécessaire, sans que la durée de ce maintien ou de cette détention puisse excéder un mois* » avec possibilité de prolongation d'un mois « *lorsqu'il est démontré que le traitement d'une demande de prise ou de reprise en charge d'un demandeur d'asile est particulièrement complexe* »[153].

---

[147] CJUE, C-179/11, Cimade et Gisti, 27 septembre 2012, § 55.
[148] Fedasil, *Instruction relative à la fin et à la prolongation de l'aide matérielle*, 15 octobre 2013, p 15.
[149] Voir par exemple CT Liège (Namur), 14 mai 2013, newsletter juridique du CIRE n° 50, juillet 2013, p 10.
[150] Voir par exemple CT Bruxelles 15 juillet 2013, , newsletter juridique du CIRE n° 51, octobre 2013, p. 7.
[151] Puisque la loi accueil exclut les demandeurs d'asile « Dublin » des possibilités de prolongation de l'accueil pour raisons déterminées (scolarité des enfants, raisons médicales, etc.) visées à l'art. 7 §2, il convient de se fonder sur l'art. 7 §3 de cette même loi en invoquant la dignité humaine des personnes et le respect du droit de l'UE, qui doit primer la règlementation nationale contraire.
[152] Loi sur les étrangers, art. 51/5 § 1er, al. 2. L'étranger détenu reçoit une annexe 39 ter.
[153] Loi sur les étrangers, art. 51/5 § 1er.

Lorsqu'une décision de transfert a été prise, la personne peut être placée en centre fermé si l'OE « *l'estime nécessaire pour garantir le transfert effectif* », « *pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution du transfert* », avec un maximum d'un mois. Cette durée maximale d'un mois ne tient pas compte de la détention éventuelle antérieure à la décision de transfert[154] (qui peut durer un mois renouvelable une fois maximum).

Le règlement de Dublin III permet la détention « *lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées* »[155]. La privation de liberté « *est d'une durée aussi brève que possible et ne se prolonge pas au-delà du délai raisonnablement nécessaire pour accomplir les procédures administratives requises avec toute la diligence voulue jusqu'à l'exécution du transfert* ».

Les délais de procédure sont raccourcis. L'OE a un mois à partir de l'introduction de la demande pour demander la (re)prise en charge à l'État requis. Si ce délai est dépassé, la personne doit être remise en liberté. L'État requis Dublin dispose de deux semaines pour répondre, sinon, il est considéré comme responsable. En cas d'accord explicite ou implicite de cet État, l'OE dispose de 6 semaines maximum à partir de cet accord pour procéder au transfert. Si le transfert n'a pas lieu dans ce délai, l'OE doit remettre la personne en liberté[156].

Les délais de la loi belge ne correspondent pas totalement avec la logique du règlement de Dublin III. Il se pourrait donc que certaines décisions de détention ou de prolongation de l'OE soient contraires au droit européen. Dans ce cas, il convient d'introduire une requête de mise en liberté auprès de la chambre du conseil du tribunal de 1ère instance du lieu du domicile de l'étranger ou du lieu où il a été arrêté[157].

VI. En guise de conclusion

Le règlement de Dublin, troisième du nom, contient quelques améliorations notables qu'il faudra mettre à profit, notamment dans l'intérêt des personnes vulnérables, des enfants et de la vie familiale. On constate malheureusement que les autorités utilisent peu ces dispositions favorables aux personnes, mais que celles-ci doivent souvent forcer, par des recours, l'application de principes aussi élémentaires que le respect de la vie familiale ou de l'intérêt supérieur de l'enfant. Pire, alors que le règlement s'applique depuis près de 10 mois, l'OE ne modifie en rien sa politique de transfert et ignore superbement le droit au recours effectif, tandis que Fedasil n'adapte pas ses instructions contraires au droit européen. Avec la réforme de Dublin, l'Union européenne avait une occasion rêvée pour construire un modèle basé prioritairement sur le respect de la personne humaine et le principe de solidarité. Au lieu de cela, Dublin III repose toujours sur l'idée (en réalité le dogme) selon laquelle tous les États européens offrent une protection efficace et similaire aux personnes qui en ont besoin, au

[154] Loi sur les étrangers, art. 51/5 § 3.
[155] Règlement de Dublin III, art. 28 § 2.
[156] Règlement de Dublin III, art. 28 § 3.
[157] Loi sur les étrangers, art. 71.

terme d'une procédure offrant des garanties suffisantes. Or, en dépit des intentions louables, comment ne pas voir qu'il s'agit au mieux, d'une illusion, au pire d'un mensonge conscient, qui a pour effet de provoquer des ruptures supplémentaires dans les parcours déjà souvent chaotiques des demandeurs d'asile. En outre, la nouvelle version de Dublin contribue fortement au mouvement de criminalisation des demandeurs de protection en accordant à la police l'accès à leurs empreintes digitales. Dans ce contexte difficile, les défenseurs des droits des étrangers devront redoubler de vigilance et utiliser au mieux les quelques nouveaux instruments offerts par le règlement. On espère que ce dossier pourra les y aider. L'avenir nous dira si Dublin III offre de réelles améliorations ou bien s'il ne s'agit que de pure cosmétique (« lipstick on a pig », comme disent nos amis anglo-saxons).

À LIRE, À FAIRE

“Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique”, Mathieu Beys

publié par Couleur livres et Jeunesse & droits, 2014, 596 p, 24 euros.

Ce manuel pratique offre des réponses claires à 551 questions que tout citoyen peut se poser sur les pouvoirs de la police en Belgique et donne des pistes de réactions concrètes – modèles de lettres à l’appui – à celles et ceux qui veulent défendre leurs droits après une intervention ou une abstention policière abusive.

Puis-je photographier ou filmer l’action policière ? Ai-je le droit de critiquer la police dans les médias ou les réseaux *sociaux ? Dans quels cas les policiers peuvent-ils contrôler mon identité, me fouiller, m’arrêter ou entrer chez moi ? Que peut savoir la police grâce à mon téléphone et à mon ordinateur ? Puis-je prévenir un proche que je suis arrêté et voir un avocat ? Suis-je obligé de répondre aux questions des policiers ? Dans quel cas puis-je invoquer le secret professionnel ou le secret des sources journalistiques ? Et si je suis victime, comment porter plainte et vérifier si les policiers mènent sérieusement l’enquête ? En cas d’abus de la police, comment introduire une plainte et à quel guichet m’adresser (Comité P, Inspection générale, contrôle interne, autorités judiciaires...) ? Peut-on m'arrêter si ce n'est pas absolument nécessaire ?, Peut-on me déshabiller ?, Peut-on perquisitionner mon cabinet d'avocat ou mon cabinet médical ?, La parole des policiers vaut-elle plus que la mienne ?*

Cet outil, à la fois très accessible par son style (et par son prix : 24 euros pour 596 p !) et très fouillé par les nombreuses références juridiques en notes, devrait rendre service tant aux citoyens curieux qu’aux professionnels.

Les travailleurs sociaux y trouveront rapidement les informations utiles pour conseiller leur public (par exemple les sans-abris, toxicomanes, étrangers en séjour précaire, personnes souffrant d’une fragilité mentale, travailleurs du sexe...). Certains conseils pratiques permettront au personnel soignant (médecins, infirmières, psychologues...) de protéger la relation thérapeutique et d’établir des rapports médicaux ou psychologiques qui soient mieux pris en compte dans des procédures judiciaires. Une attention particulière a été accordée aux – trop rares – protections spécifiques concernant les mineurs dans leur relations parfois houleuses avec les forces de l’ordre, ce qui fait de ce livre une référence pour les acteurs en contact avec les jeunes à titre divers (enseignants, médiateurs scolaires, services PMS, aide à la jeunesse, AMO, mouvements de jeunesse, tuteurs de MENA...). Enfin, les juristes (avocats, magistrats, fonctionnaires, juristes d’entreprises ou du secteur social, services d’aide juridique...) dénicheront des références utiles dans plus de 2000 notes de bas de page qui soutiennent les réponses aux questions, notamment de nombreuses décisions de la Cour européenne des droits de l’homme concernant des pratiques policières et les obligations des autorités publiques en cas de plainte.

Un chapitre traite spécifiquement des rapports entre la police et les étrangers (contrôles aux frontières, interrogatoires en cas de suspicion de mariage blanc, arrestations et intrusions au domicile d’étrangers en séjour illégal, usage de la force au cours des éloignements, mineurs étrangers non-accompagnés, victimes de traite d’êtres humains…).

Consulter le sommaire des 17 chapitres : http://www.couleurlivres.be/images/QDFP-sommaire.pdf

Consulter la Table des matières complète reprenant les 551 questions et les 15 annexes : http://www.couleurlivres.be/images/QDFP-table-mat.pdf

Consulter l'introduction : http://www.couleurlivres.be/images/QDFP-intro.pdf

Le livre est disponible pour 24 euros dans toutes les bonnes librairies et sur http://www.jdj.be/librairie/index.php Il est possible d'organiser une conférence autour du livre ou une formation adaptée à vos besoins en contactant l'auteur, par e-mail quelsdroitsfacealapolice@yahoo.be ou téléphone (02 229 36 15).

"The right not to be displaced in international law", Michèle Morel

publié par Intersentia, 2014, 320 p, 85 euros.

Chaque année, des millions de personnes sont forcées de quitter leur maison à cause de conflits, persécutions, projets de développement et catastrophes naturelles et se retrouvent dans une situation de déracinement. Certains trouvent refuge dans leur propre pays, d'autres traversent les frontières pour atteindre des pays limitrophes ou plus éloignés comme la Belgique. A l'arrivée dans le lieu de refuge, c'est la quête souvent longue et difficile d'une protection de fait et juridique qui commence. Indépendamment de la question de la protection internationale, on peut se demander dans quelle mesure le droit actuel impose aux pays d'origine une interdiction de déplacer leur population. Autrement dit : « existe-t-il un droit à ne pas être déplacé ? », un droit de demeurer là où l'on s'est établi depuis des années ? Le droit international fournit en effet une protection substantielle contre les déplacements forcés de manière implicite, en particulier à travers les droits humains généraux, notamment le droit à la liberté de mouvement et d'établissement, le droit à la vie privée et familiale, le droit au logement, le droit à la propriété. Ce livre trace d'abord les contours de la portée actuelle du « droit de ne pas être déplacé » et évoque ensuite le futur possible d'un tel droit fondamental. Ainsi, le livre contribue à la recherche d'un mécanisme juridique plus solide pour protéger les personnes contre le déplacement forcé et peut fournir aux victimes de déracinement des arguments juridiques plus effectifs pour obtenir justice.

Ce livre sera certainement très utile aux juristes, avocats, magistrats et défenseurs des droits humains qui s'intéressent aux situations de déracinement, notamment lorsqu'il s'agit d'attirer l'attention des autorités des pays d'origine sur leurs obligations vis-à-vis de leur population ou de les faire condamner pour des formes injustes de déplacement.

Voir la table des matières:
http://www.intersentia.be/Files/Books/Inhoudstafel/9781780682051.pdf

Le livre coûte 85 euros et est disponible sur
http://www.intersentia.be/searchDetail.aspx?bookid=102858

« Sur la grue », Olivier Bailly

Mamadou, Joseph et Hicham sont montés sur une grue. Ils revendiquent le droit d'exister, de rester dans ce pays « d'accueil » qui ne les accueille pas. Jean, le grutier, continue tant bien que mal sa tâche. La presse arrive, la concurrence afghane aussi. La vie s'installe. De là-haut, les trois hommes se souviennent de leurs terres et regardent ce monde d'en bas auquel ils voudraient tant appartenir. Ils ne réclament pas grand-chose. Juste une petite place de libre.

Ce roman coûte 12 euros en version papier et 5,99 euros en version électronique. http://www.onlit.net/products/sur-la-grue

Colloque EDEM- UCL 4 et 5 décembre 2014 : « La seconde génération du REAC en droit belge : *Le temps des juges* »

Les journées d'étude clôturent une recherche de plus de quatre ans sur la transposition et l'application en droit belge du « droit d'asile » européen. Tous les instruments du système européen d'asile commun ont été étudiés, ainsi que la directive retour. Des milliers de décisions ont été analysées. Le colloque vise à dresser un premier bilan.

Les temps « politiques » et législatifs sont aujourd'hui dépassés. Sans que l'on puisse exclure qu'interviennent de nouvelles réformes à l'avenir, le temps est aujourd'hui celui de cette mise en œuvre complexe. Elle doit être opérée au niveau européen mais surtout au niveau national. En ce qui concerne la Belgique, les mesures de transposition ont pour l'essentiel été adoptées. Les difficultés de mise en œuvre vont se concentrer au cours des années à venir au niveau juridictionnel.

« Le temps des juges » est celui d'une triple difficulté : Les textes du CEAS laissent la part belle aux exceptions, qui reflètent bien souvent les freins posés par les États à la volonté d'harmonisation. Les sources légales sont multiples et potentiellement divergentes : les nouveaux textes de droit interne, les textes européens, la jurisprudence des deux Cours européennes ; la matière est non seulement en constante évolution mais également sujette à des difficultés de lecture. Enfin, la matière de l'immigration est politiquement délicate de sorte qu'il peut être difficile de conserver la sérénité utile à cette matière. Le colloque est à cet égard un lieu d'échange et de rencontre entre ceux qui, au quotidien, assument ces enjeux.

4 et 5 décembre 2014 à Louvain-la-Neuve.

Programme complet et inscriptions sur http://www.uclouvain.be/474605.html

Infos : Geneviève François,
Faculté de Droit UCL, CeDIE
Place Montesquieu 2, bte L2.07.01
1348 Louvain-la-Neuve
010 47 47 78
cedie@uclouvain.be